

Sosiaalisilla investoinneilla kohti kestäväää kasvua ja kehitystä –
hyvinvointi- ja toimintakykyajattelun muutos Euroopan unionissa
talouspoliittisen ohjausjakson luomisen jälkeen

Anna Hiltunen
Pro gradu
Valtio-oppi
Turun yliopisto
Kevät 2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaan tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitinin OriginalityCheck –järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos

HILTUNEN, ANNA: ”Sosiaalisilla investoinneilla kohti kestävä kasvua ja kehitystä – hyvinvointi- ja toimintakykyajattelun muutos Euroopan unionissa talouspoliittisen ohjausjakson luomisen jälkeen”

Pro gradu 89 s. + liitteet 3 s.

Valtio-oppi

Heinäkuu 2020

Tämän pro gradu -tutkimuksen tavoitteena on tarkastella sitä, millaisen mahdollisesti muuttuvan paradigman sisällä EU:n sosiaalinen ulottuvuus toimii ja tätä kautta täsmentää Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden kompleksista nykytilaa. Tutkimuksella on myös vahva normatiivinen ulottuvuus ja tavoitteena on tarkastella lisäksi sitä, millaisella ohjauksella tai yhteistyön malleilla sosiaalista kestävyyttä EU:n sisällä voidaan kasvattaa. EU:n sosiaalista hyvinvointia ja toimintakykyisyyksiä kasvattamaan pyrkiviä toimia arvioidaan sosiaalisten investointien paradigman teoreettisesta näkökulmasta. Paradigmassa olennaista on, että sosiaalinen hyvinvointi, toimintakykyisyys sekä inhimilliseen pääomaan investoiminen nähdään talouskasvun ennakkoehtona.

Kysymystä miten ja missä määrin EU:n sosiaalinen ulottuvuus ilmentää sosiaalisten investointien paradigmaa, tarkastellaan talouspoliittisen ohjausjakson maakohtaisten suosituskäytäntöjen avulla vuosilta 2011, 2015 ja 2020. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuutta tarkastellaan puolestaan haastatteluaineistolla, jossa EU-sosiaalipolitiikan asiantuntijat käsittelevät sosiaalisten investointien ja EU:n sosiaalisen ulottuvuuden toimia ja tulevaisuutta. Analyysi toteutetaan teorialähtöisenä sisällönanalyysinä, joka mahdollistaa muutoksen ja sosiaalisten investointien ajatusmaailman ilmenemisen tarkastelun EU:n sosiaalisessa ulottuvuudessa.

Tutkimuksen loppupäätelminä voidaan todeta, että sosiaalisten investointien paradigman toimintakykyisyyden kasvattamisen, joustavan työelämän sekä kestävä kasvun ja elinikäisen oppimisen teemojen roolit kasvavat ohjausjakson suosituksissa tarkastelujakson aikana. Kuitenkaan selkeää siirtymää paradigmat toiseen ei voi täysin todeta tapahtuneen – neoliberaali markkinoihin ja talouskehitykseen keskittyvä näkökulma näyttäytyy päällekkäisenä paradigmana EU-tason toimia tarkasteltaessa. Lisäksi arviot tulevaisuudesta ovat toiveikkaita mutta realistisia. Poliittisten tilojen muutosten tunnistaminen, pitkäjänteinen vaikuttamistyö sekä sosiaali- ja taloussektorin horisontaalinen yhteistyö näyttäytyvät toimenpiteinä, joita tulisi vahvistaa. Selvää on, että sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimintakykyisyyksien kasvattamisen teemat näkyvät EU-tasolla vahvemmin kuin ennen. Muutos kohti vahvempaa sosiaalista hyvinvointia voidaan nähdä vastauksena kasvaviin sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kohdistuviin haasteisiin sekä EU-kansalaisten luottamuksen vahvistamiseksi. Tematiikan tarkastelu on tärkeää nyt ja tulevaisuudessa, eikä sosiaalisen hyvinvoinnin ja sitä myötä laajemmin yhteiskuntien ja niissä toimivien ihmisten toimintakykyisyyksien tarkastelua voi ohittaa.

Avainsanat: Euroopan unioni, sosiaaliset investoinnit, sosiaalipolitiikka, hyvinvointi, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, toimintakykyajattelu

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus	9
2.1. Sosiaalisen politiikan eri käsitteet ja ylikansallinen sosiaalinen ulottuvuus	10
2.2. Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehitys	13
2.3. Sosiaalinen hyvinvointi ja kestävä talous – kaipuu investointiajatteluun	18
2.4. EU-tason toimet sosiaalisen ulottuvuuden saralla	20
2.4.1. Avoimen koordinaation menetelmä	21
2.4.2. Sosiaalisten oikeuksien pilari	23
2.4.3. Eurooppalainen talouspolitiikan ohjausjakso	24
3. Sosiaalisten investointien paradigma	27
3.1 Sosiaalisten investointien paradigman teoreettinen ydin	28
3.2. Sosiaaliset investoinnit toimintakykyisyyksien ja tietopohjaisen talouden joustavan työelämän vahvistumisena sekä inklusiivisena ja kestävässä kasvuna	31
3.2.1 Toimintakykyajattelu - Capabilities Approach	35
3.3. Keynesiläisyys ja neoliberalismi	37
3.4. Sosiaalisten investointien käsitteen kritiikki ja muita jaottelun tapoja	39
4. Tutkimuksen metodit ja aineiston sekä analyysin taustoitus	41
4.1 Dokumenttiaineiston taustoitus ja teorialähtöinen sisällönanalyysi	41
4.1.1. Hyvinvointivaltiomallien jaottelu	42
4.3. Haastatteluaineiston taustoitus ja tulevaisuusorientoitunut sisällönanalyysi	46
5. Analyysi	47
5.1 Eurooppalainen ohjausjakso muutoksessa - sosiaalisia investointeja ilmentävät suositukset vuosina 2011, 2015 ja 2020	48
5.1.1. Suomi	48
5.1.2. Saksa	53
5.1.3. Irlanti	57
5.1.4. Slovakia	61
5.1.5. Sosiaalisen ulottuvuuden paradigmanmuutos aika- ja maaulottuvuuden tarkastelussa	65
5.2. Sosiaalisilla investoinneilla kohti lisääntyvää hyvinvointia ja kestävässä kasvua	66
5.2.1. Toimintakykyisyyksien vahvistaminen	67
5.2.2. Tietopohjaisen talouden joustava työelämä ja tekijät	68
5.2.3. Inklusiivinen ja kestävä kasvu	70
5.2.4. Muita huomiota teema-analyysistä	72
5.3. Haastatteluanalyysi - Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuus	73
5.3.1. EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja nykytila: käsitteet ja ajankohtaiset teemat	73
5.3.2. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuus	77
5.3.3. Sosiaaliset investoinnit ja sosiaalisen hyvinvoinnin kasvattaminen EU-tason prosesseissa	79
6. Johtopäätökset	82
6.1. Sosiaalisten investointien rooli tulevaisuudessa ja jatkotutkimuksen tarve	86
Lähdeluettelo	90

1. Johdanto

Hyvinvointi, terveys, osallisuus, tasa-arvo sekä toimintakykyjen lisääminen näyttäytyvät sellaisina ”yleisesti hyvinä” arvoina ja tavoitteina, joista voidaan helposti olla yksimielisiä. Lähemmin tarkasteltaessa näiden käsitteiden sisällöt ja tavoitteet niiden edistämiseksi muuttuvat kuitenkin ristiriitaisiksi (Särkelä et al. 2014, 284.) Kysymyksiin siitä, miten sosiaalista kuuluvuutta, työllisyyttä, tasa-arvoa tai fyysisten ja henkisten resurssien määrää osallistua yhteiskunnan toimintaan eri ihmisryhmissä ja maissa ylipäänsä voidaan lisätä, ei ole yksinkertaisia vastauksia. Nämä teemat ja politiikkatoimet niiden parissa kuuluvat sosiaalisen ulottuvuuden¹ laajaan kirjoon rinnakkaisia ja limittäisiä poliittisia prosesseja, jotka ovat riippuvaisia niin valtakunnallisista, alueellisista kuin globaaleistakin järjestelmistä sekä toimintamalleista. Esimerkiksi Euroopan unionissa nämä käytänteet poikkeavat toisistaan hyvinkin paljon (ks. esim. Euroopan komissio, 2017.) Vastausten etsiminen näihin kysymyksiin on kuitenkin erityisen tärkeää, jotta sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kehitys ja kasvu voidaan varmistaa niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Kestävyyden osa-alueiksi esimerkiksi Yhdistyneet kansakunnat (YK) tarkentaa sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kestävä kehityksen. Globaali tavoite on päästä näiden osa-alueiden kehityksen tasapainoon (Voegtlin & Scherer 2017, 240.)

Sosiaalinen kestävä kehitys tarkoittaa sosiaalista hyvinvointia, toimintakykyjä ja oikeudenmukaisuutta kasvattavia toimenpiteitä (Pohjola, 2014, 99.) Sosiaalinen hyvinvointi tarkoittaa puolestaan sellaisten resurssien omaamista, että henkilö jaksaa ja pystyy toimimaan yhteiskunnassa tasavertaisena jäsenenä. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi kouluttautuminen, töiden hakeminen ja niiden tekeminen. Lisäksi sosiaalisen hyvinvoinnin määritteitä ovat laadukas vapaa-aika sekä syrjäytymisen kokemuksen ehkäiseminen. Myös riittävä toimeentulo, saavutettavat sosiaali- ja terveystalvet sekä

¹ Sosiaalisella ulottuvuudella tarkoitetaan usein yhtä kestävä kehityksen osa-aluea ekologisen, taloudellisen ja kulttuurisen kestävyuden ohella. Sosiaalisen ulottuvuuden voi määritellä jonkin tietyn tahon (tässä tutkimuksessa EU:n) kapasiteetiksi implementoida sellaisia käytänteitä, joilla kunnioitetaan ja edistetään ihmisoikeuksia, monimuotoisuutta, kulttuurisia traditioita sekä esimerkiksi yhteisöjen oikeuksia vähentää tuloeroja sekä edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Sosiaalinen ulottuvuus koskee normien, arvojen sääntöjen ja roolien merkitystä ihmisten käytökseen vaikuttaessa (ks. esim. Long et al. 2016.)

resurssien oikeudenmukainen jakautuminen kuuluvat sosiaalisen hyvinvoinnin ja sosiaalisen kuuluvuuden tematiikkaan. Sosiaalista kuuluvuutta tuntevaa ihmistä tuetaan yhteiskunnassa ja hän on tietoinen oikeuksistaan ja pystyy vaikuttamaan omaan elämäänsä. Elämäntyyli, yhdessä elämisen tavat, arvot sekä perinteet ovat tärkeitä sosiaalisen hyvinvoinnin sekä laadukkaan elämän osa-alueita. Ylipäänsä sellaisen sosiaalisen infrastruktuurin taso, joka palvelee eri tilanteissa olevia henkilöitä, voi sanoa edistävän sosiaalista hyvinvointia (Ks. esim. Adler 2019 sekä Pohjola 2014 ja Alila 2011).

On lisäksi helppoa todeta, että eri politiikkasektorien tulisi tähdätä yhteistyön keinoin edellä esiteltyjen sosiaalisti kestävien hyvinvointia lisäävien tavoitteiden toteutumiseen. Sosiaalipoliittisten tavoitteiden ja talouden kasvun ja tehokkuuden välillä on kuitenkin havaittavissa ristiriita, joka poliittisessa päätöksenteossa suosii usein jälkimmäistä (Kajanoja 2003, 186.) Sosiaalipolitiikka on jo pitkään näyttäytynyt talouskasvuajattelulle alisteisena niin Suomessa kuin kansainväliselläkin tasolla tarkasteltaessa. Sosiaalinen kestävyys käsitteenä ja politiikkapäätösten tasolla on pitkään ollut puutteellista esimerkiksi eurooppalaisessa keskustelussa, vuonna 2008 alkaneen talouskriisin pahentaessa tilannetta. Esimerkiksi Euroopan unionin (tästä eteenpäin EU) tasolla talous- ja sosiaalipoliittisten kysymysten tasapaino on koko EU:n olemassaolon ollut kallellaan talouspolitiikan suosimiseen ja sosiaalipoliittiset teemat ovat saattaneet nousseet esille vain, jos ne on nähty markkinapohjaisten päätösten palvelijoina eli välineinä hyödyttää sisämarkkinoita. (Polomarkakis 2019, 2.)

Talousnäkökulma ja kestävä kasvun suhde sosiaaliseen ulottuvuuteen on kuitenkin tärkeää pitää huomion kohteena kestävä kehityksen kokonaisvaltaisen ymmärryksen kannalta mutta myös tämän tutkimuksen teoreettisen asetelman kannalta (ks. luku 3 tästä tutkielmasta). Strategisen ohjauksen ja päätöksenteon tueksi keskinäisriippuvaisessa maailmassa kansainvälisten ja alueellisten järjestelmien tasolla on tärkeää ymmärtää millaiseen ajatusmaailmaan pohjaten, millaisella ohjauksella sekä millaisin käytäntein hyvinvointia ja toimintakykyisyyttä voidaan lisätä niin, että se hyödyttää sekä sosiaalipoliittisia, että talouspoliittisia päämääriä. Tähän tavoitteeseen pyrkii vastaamaan sosiaalisten investointien paradigma (social investment approach / paradigm), joka jäsentelyssään painottaa sosiaalipoliittisten tavoitteiden ja tapojen taloutta tukevaa roolia. Tämä tarkoittaa investointeja inhimilliseen pääomaan. Tällaiset investoinnit tukevat työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta (Van Kersbergen & Hemerijck 2012, 476.)

Sosiaalisten investointien näkökulma on valittu tutkimuksen teoreettiseksi viitekehyykseksi sen mahdollisesti uudenlaista sosiaalisen ulottuvuuden ajatusmaailmaa tai ”paradigmaa” edustavan ajankohtaisen näkökulman vuoksi. Sosiaalisten investointien ajatusmaailma tulee akateemisessa keskustelussa esille uudenlaisena moderniin kestävyysajatteluun painottuvana vaihtoehtoisena ajattelutapana perinteisemmille talouspolitiikkaa ohjaaville paradigmoille kuten neoliberalismille tai keynesiläisyydelle (ks. esim. Morel et al. 2014, 13). Tutkielman johtopäätöksissä esitetäänkin, että ajatustapojen muutos siiloutuneista politiikkalohkoista kohti kestävän kehityksen mukaista eri osa-alueiden toisiaan tukevaa kasvua tukevaa ajatusmaailmaa tarvitsee tuekseen kenties vahvemman ajattelutavan muutoksen lisäksi vielä vahvistettuja ja muokattuja politiikkatoimia, uusia innovatiivisia ratkaisuja sekä talous-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikan kysymysten yhteisarviointia.

Alueellisesti mielenkiintoisena toimijana sosiaalisen ulottuvuuden ja talouspolitiikan yhteistoiminnan tematiikan tarkasteluun näyttäytyy Euroopan unioni. Sen sosiaalisen ulottuvuuden kehitys on varsin vivahteikasta ja toiveikasta mutta monesti kuitenkin talouspolitiikalle alisteista (Laitinen-Kuikka 2003, 286.) Toimijana EU on ainutlaatuinen kansallista päätöksentekoa velvoittavien politiikkatuotostensa takia sekä esimerkiksi kansalaistensa vapaan liikkuvuuden periaatteen vuoksi, joka aiheuttaa monenlaisia kysymyksiä sosiaalipolitiikan alueella ylikansallisesti. Talousunioniksi rakennetun järjestelmän sosiaalipolitiinen ulottuvuus on mielenkiintoinen ja tärkeä tarkastelun kohde aikakaudella, jossa kansainvälisen politiikan trendeinä näyttäytyivät pitkään talouspolitiikan ja talouskasvun ajatusmaailman voittokulku. Hyvinvointi on samaistettu taloudellisen menestyksen kanssa ja talouskasvusta on tullut tekijä, jolla mitataan kansakunnan menestystä, eikä sosiaalipoliittisia tavoitteita ole otettu talouspoliittisten tavoitteiden kanssa samanarvoisesti huomioon (Kajanoja 2003, 221.)

Vaikka keskustelun sosiaalipoliittisen ohjauksen roolista voi katsoa kuuluvat laajempaan kriittiseenkin keskusteluun EU:n toimivallan laajuudesta, kritiikki sosiaalisen ulottuvuuden ja sosiaalisen hyvinvoinnin huomioinnin puutetta kohtaan on kuitenkin jo johtanut joihinkin toimenpiteisiin sosiaalisesti kestävämmän EU:n luomiseksi. Tämä näkyy esimerkiksi EU:n komission strategisessa ohjauksessa viime vuosikymmenellä. Vuonna 2017 julkaistu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari sekä talouskriisin jälkeiseen jäsenmaiden talouspolitiikan valvontaan kehitetty eurooppalaisen

talouspolitiikan ohjausjakso ”semester”, johon on sen olemassaolon aikana hiljalleen lisätty myös sosiaalipoliittisia tavoitteita, ovat erinomaisia esimerkkejä sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisesta. Lisäksi EU:n strategia vuosille 2019-2024 sekä avoimen koordinaation jo perinteiseksi muodostunut menetelmä ovat rakenteita, joiden avulla kehitetään ja ohjataan EU:n sosiaalista ulottuvuutta (Väänänen 2017, 342.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on Euroopan unionin nykyisen sosiaalisen ulottuvuuden, erityisesti sosiaalista hyvinvointia ja toimintakykyisyyttä painottavien tavoitteiden jäsentäminen sekä arviointi niiden mielenkiintoisen, talouspolitiikalle jopa alisteisen aseman vuoksi. Tämä tarkoittaa tämän tutkielman asetelmassa teorialähtöistä ja tulevaisuusorientoitunutta sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan pohjautuvaa tarkastelua siitä, miten erilaisilla investoinneilla inhimilliseen pääomaan ja politiikkasektorien välisellä yhteistyöllä voi tavoitella tasapainoa eri politiikkatavoitteiden välillä lisäten ihmisten hyvinvointia ja toimintakykyisyyttä (Van Kersbergen & Hemerijck 2012, 476). Toimikentän muutoksen tarkastelu paljastaa syitä miksi ja miten sosiaalipoliittinen ohjaus sekä sitä kautta mahdollinen sosiaalisen hyvinvoinnin kasvun ja toimintakykyisyyksien vahvistuminen ja niiden positiiviset talouskasvun vaikutukset voidaan nähdä tapahtuvan.

Lisäksi erityisen ajankohtaisesti EU:n tavoitteiden ja niiden implementoinnin keinojen tarkastelulle paradigmanmuutoksen näkökulmasta luo kevään 2020 koronaviruspandemian myötä esille tulevat huomattavan mittavat yli politiikkasektorien rajojen ulottuvat vaikutukset. Sosiaali- ja terveystalouteen kohdistuvassa globaalissa kriisissä monialainen yhteistyö, varautuminen sekä pitkän aikavälin investoinnit sosiaali- ja terveystalouteen korostuvat. Eri maiden omat sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmät sekä esimerkiksi eurooppalainen yhteistyö joutuvat testiin koskien käytänteitä sosiaali- ja terveystalouden yhteistyössä talouspoliittisin vaikutuksineen (YLE 21.3.2020). Myös EU:n historiallisen kehityksen näkökulmista on loogista nähdä, miten sosiaalisen ulottuvuuden hyvinvointitavoitteet tai investointiajattelun näkökulma on suurilta osin hävinnyt markkinatalousajattelun kasvaessa vallitsevaksi ajattelutavaksi (Crespy & Menz 2015, 758).

Sosiaalisten investointien paradigma puolestaan näyttäytyy mielenkiintoisena ajatusmallina ja keskusteluna EU:n sosiaalisen ulottuvuuden nykytilasta ja mahdollisesta lähestymistavan tai paradigmanmuutoksesta moniulotteisella sosiaalisen ulottuvuuden

alueella (ks. esim. Astor et al. 2017.) Muutos näyttäytyy kiinnostavana EU:n toimivaltakysymysten, perinteisen neoliberaalin talousvoittoisen ajattelun haastamisen sekä sosiaalisen oikeidenmukaisuusajattelun kasvamisen näkökulmista. Tutkimuksen pääkysymykset ovat siten seuraavat:

1. *Miten ja missä määrin sosiaalisten investointien paradigma ja sen mahdollinen vahvistuminen ilmenevät Euroopan unionin sosiaalisessa ulottuvuudessa?*
2. *Millaisena EU:n sosiaalisen ulottuvuuden todennäköinen tulevaisuus näyttäytyy sosiaalisten investointien näkökulmasta ja mitä vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia nousee esille?*

Tutkimuskysymykset vastaavat tutkimuksen tavoitteeseen jäsentää EU:n sosiaalista ulottuvuutta sosiaalisten investointien näkökulmasta ja avata sosiaalisen ulottuvuuden tematiikkaa sekä kenties mahdollista paradigmanmuutosta kohti sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa. Tavoitteeseen päästään tarkastelemalla sitä, miten EU-tason sosiaalisen ulottuvuuden toimet ilmentävät sellaisia politiikkatavoitteita, jotka edistävät sekä sosiaalista että taloudellista kestävyyttä ja kasvua, eli näyttäytyvät sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan sopivina. Tarkempana tavoitteena on siis jäsentää sitä, millaisia sosiaalisten investointien näkökulman mukaisia tavoitteita EU-tasolla implementoidaan ja mitä ne kertovat näkökulman tai paradigman muutoksesta sekä sosiaalisten investointien roolista EU:n sosiaalista ulottuvuutta tarkasteltaessa. Ensimmäinen tutkimuskysymys pitää siten sisällään laajemman tavoitteen tarkastelun, johon lähdetään paneutumaan jo taustoituksessa; miksi ja miten sosiaalinen ulottuvuus on muuttunut sosiaalisten investointien paradigman näkökulmasta tarkasteltuna. Lisäksi tavoitteena on tulevaisuusorientoituneesti pohtia, millaisena sosiaalisten investointien paradigma tulevaisuudessa voisi EU-tasolla näkyä; eli miten kestävä kehityksen mukaisesti tulevaisuudessa sosiaali, talous- ja ympäristöpolitiikankin kysymykset huomioitaisiin tasapainoisesti ja toisiaan tukien tai onko se ylipäänsä mahdollista.

Sosiaalisen ulottuvuuden laajaa aluetta rajataan tarkentamalla dokumenttianalyysi EU-tason toimista pääasiassa eurooppalaisen ohjausjakson tarkasteluun. Dokumenttiaineiston muodostavat eurooppalaisen ohjausjakson EU:n komission ja neuvoston jäsenmaille antamat toimenpidesuosituksset, joita analysoidaan sosiaalisten investointien näkökulmasta teorialähtöisesti. Ohjausjakso on valittu tarkasteluun siksi,

että taustoituksen kirjallisuuskatsauksen perustella se on vahvin konkreettisia toimenpidesuosituksia sisältävä EU-tason toimi (Copeland & Daly, 2015, 1001.)

Eurooppalainen talouspolitiikan ohjausjakso luotiin vuonna 2011 koordinoimaan kriisistä toipuvan EU:n jäsenmaisen talous- ja finanssipolitiikkaa. Se esittää vuosittain suosituksia jäsenmailleen implementoida finanssipoliittisia tavoitteita, rakenneuudistuksia sekä makrotalouden epätasapainoa ehkäiseviä toimenpiteitä (Euroopan komissio A, 2020). Ohjausjakson ”sosialisoitumisesta” ja investointiajattelusta sen taustalla on käyty keskustelua jonkin verran ja onkin nähtävillä, että ohjausjakson kautta implementoidaan myös sosiaalipoliittisia tavoitteita (Zeitlin & Vanhercke 2018, 167.) Ohjausjakso muodostaa mielenkiintoisen ja vaikutuksiltaan vielä vahvistuvan EU-tason talous- ja sosiaalipolitiikan koordinoinnin välineen. Keskustelua sosiaalisten investointien paradigmasta EU-tason politiikassa on tehty Suomessa hyvin vähän eikä varsinkaan tulevaisuustarkastelua sosiaalisen ulottuvuuden käytänteistä ole oikeastaan tehty (Väänänen 2017, 344.)

Lisärajauksena tutkimus täsmentyy vuosien 2011, 2015 ja 2020 ohjausjaksojen suosituksiin tuoden esille sosiaalisten investointien näkökulman viimeisimpien suositusten valossa sekä sen ilmenemisestä ohjausjakson ensimmäisenä vuonna ja keskivaiheelta. Tutkimuksen aineistomäärää rajataan myös tarkastelemalla neljää EU-maata esimerkinomaisena otantana. Analyysi keskittyy Suomen, Saksan, Irlannin ja Slovakian suositusten tarkasteluun, sillä ne edustavat erilaisia sosiaalisten hyvinvointi-infrastruktuurien maita². Tämä rajausta tuo tarkastelulle myös mielenkiintoista lisäarvoa, sillä voidaan tarkastella sitä, tuleeko sosiaalisten investointien näkökulma samalla tavalla esille sosiaalisilta ulottuvuuksiltaan ja hyvinvointivaltiomalleiltaan erilaisissa EU-maissa.

Tutkimuksen toinen tulevaisuusorientoitunut tutkimuskysymys tuo selvemmin uutta näkökulmaa EU:n sosiaalisen ulottuvuuden ja sosiaalisten investointien tutkimukseen. Toisen tutkimuskysymyksen analyysin aineistona toimivat ensimmäisen tutkimuskysymyksen analyysin tulokset sekä asiantuntijahaastattelut (4kpl). Tämän kysymyksen analyysissä käsitellään lisäksi tutkimuksen EU-tason toimia taustoittavaa

² Erilaisilla sosiaalisilla infrastruktuureilla tarkoitetaan erilaisia ”hyvinvointivaltioperiaatteita tai regiimejä”. Tämä tarkoittaa esimerkiksi erilaisia sosiaaliturvan malleja, työllisyysastetta ja köyhyysastetta. (Esping-Andersen 1990.)

aineistoa, etenkin sosiaalisen oikeuksien pilarin implementoinnin osalta, joka näyttäytyy suurimpana ilmiönä EU:n sosiaalisen ulottuvuuden saralla ”sosiaalistuvan” ohjausjakson ohella. Tulevaisuustarkastelu lisää mahdollista ennakointitietoa, eli tulevaisuustietoa teeman aihepiiristä. Tällaisen ennakointitiedon valossa EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tilaa voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti sekä innovatiivisesti (ks. esim. Asselt 2012, 1-5.) Se voi toimia myös laajemmassa kuvassa politiikkapäätösten taustalla ja auttaa hahmottamaan syy-seuraussuhteita sekä tulevaisuudessakin vaikuttavia tekijöitä, jotka saattavat esimerkiksi toimia sosiaalisen hyvinvoinnin ja sosiaalisten investointien näkökulman kehittymisen esteinä.

Tutkimus tarkentaa moniulotteista EU:n sosiaalisen ulottuvuuden horisontin nykytilaa sekä sitä, millaisen paradigman sisällä EU:n sosiaalinen ulottuvuus toimii. Tavoitteena on jäsentää mahdollista näkökulmamuutosta sekä sitä, millaisella politiikkatavoitteiden implementoinnilla sosiaalista ja taloudellista toisiaan tukevaa kestävyyttä voisi tulevaisuudessa kasvattaa. Tarkastelulla luodaan ”kurkistusaukko” EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kompleksiseen nykytilaan ja avataan sitä sosiaalisten investointien ajatusmaailman näkökulmasta. Tutkimuksella on vahva normatiivinen lähtökohta, jonka pyrkimyksenä on tarkentaa sosiaalista hyvinvointia vahvistavien rakenteiden toimintaa ja lähtökohtia innovatiivisesti ja tulevaisuusorientoituneesti.

Tarkastelun pohjalla näkyy myös vahva normatiivinen kiinnostus sitä kohtaan, millaisena mahdollinen uuden paradigman näkökulma näyttäytyy EU-tasolla ja miten se mahdollisesti voisi toimia hyvinvointitavoitteiden edistämiseksi. Tällainen normatiivinen tarkastelu on tärkeää, sillä EU-tason panostusten hyvinvointiin voi nähdä luovan rakenteita ja mahdollisuuksia muille alueellisen ja kansallisen tason operatiivisille investoinneille, eli käytännön tasoille ja ennemmin paikallisesti luotaville sosiaalisille toimille. Tällaisten investointien puolestaan voi tulkita hypoteesin omaisesti lisäävän sosiaalista hyvinvointia laaja-alaisesti ja tulevaisuusorientoituneen tarkastelun tuovan arvokasta lisätietoa esimerkiksi strategiaprosesseihin ja päätöksentekoon niin EU:n tasolla kuin kansallisessa päätöksenteossa.

Erilaiset prosessit ja politiikkatavoitteet sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistamisessa eri sosiaalisen ulottuvuuden alueilla (esimerkiksi koulutus, terveydenhuolto, sosiaaliturva, osallisuus ja työelämä) vaikuttavat EU-maidenkin talouden kestävyysnäkökulmaksi esimerkiksi osaavan työvoiman, oikeudenmukaisten työolojen, sosiaalisen inklusion lisäämisen

hyvinvoinnin sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden menojen näkökulmasta (Pohjola 2014, 102.) EU-tason prosessien, sosiaalipoliittisten tavoitteiden implementoinnin rakenteiden sekä taustaideologioiden jäsentäminen yhdistettynä tulevaisuusulotteiseen tarkasteluun muodostavat siis tärkeän pohjan politiikkapäätöksille ja kansallisille toimenpiteille sosiaalisen infrastruktuurin sekä kestävyyskehittämisen parissa.

Sosiaalisen ulottuvuuden nykytilan ja tulevaisuuden tarkastelu paradigmamuutoksen näkökulmasta näyttäytyy ajankohtaisena Euroopan unionissa lisäksi myös seuraavista syistä; viime vuosikymmenen puolesta välistä saakka (2015-2020) Jean-Claude Junckerin komissio painotti sosiaalteemoja strategiassaan Eurooppa 2020, jossa sosiaalinen osallisuus ja yhteenkuuluvuus olivat yksi alakohdan teema (Euroopan komissio 2010, 5). Lisäksi EU:n työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttajasioiden neuvosto (tästä eteenpäin TSTK-neuvosto) hyväksyi Suomen aloitteesta lokakuussa 2019 Hyvinvointitalous –pöytäkirjat. Niiden on muiden neuvostojen päätelmien tavoin tarkoitus toimia poliittisina sitoumuksina tai kannanottoina koskien EU-politiikkaa (Euroopan unionin neuvosto 2019.) Lisäksi mainittakoon myös, että EU:n neuvoston valmistelevat toimielimet kuten sosiaalisen suojelun komitea sekä sosiaalityöryhmä toimivat yhteistyössä komission ja jäsenvaltioiden kanssa sosiaalipolitiikan teemojen parissa sekä pitävät esillä esimerkiksi mainittua sosiaalisten investointien käsitettä.

Painotus sosiaali- ja talouspolitiikan tiiviimmästä yhteistyöstä siis etenee EU:ssa edellä mainituin käsittein ja käytäntein. Myös nykyisen (vuonna 2020) Ursula von der Leyenin komission strategiassa 2019-2024 sosiaalisen hyvinvoinnin teemat ovat luettavissa monista kohdista. Esimerkiksi sosiaalisen Euroopan rakentaminen osallistavien työmarkkinoiden ja sosiaalisen suojelun alueella näyttäytyvät tämän tutkielman tärkeinä teemoina. Lisäksi Suomessa esimerkiksi Suomen sosiaali- ja terveys ry (tästä eteenpäin SOSTE) sekä sosiaali- ja terveysministeriö ja muu valtionhallinto käsittelevät paradigmaa ”hyvinvointitalouden” –ajatusmaailmana, jossa ”sosiaaliseen investoimisella” eli hyvinvointi-investoinneilla rakennetaan säällisempää³ yhteiskuntaa, jossa sekä hyvinvointi että talous kasvavat kestävästi (Puhakka 2017, 38.)

³ Säällisyydellä tarkoitetaan oikeudenmukaista ja sosiaalisesti kestävää toimintaa sekä olosuhteita. Säällisyys tarkoittaa esimerkiksi lainmukaisia, kunnollisia olosuhteita, joissa ihminen voi käyttää osaamistaan (esim. työelämässä) ja saada kohtuullista toimeentuloa (ks. esim. Kosonen, Halonen & Sommers 2016.)

Muiden EU-instituutioiden vaikutus sosiaalipolitiikan kysymyksiin, kuten esimerkiksi sosiaalirahastojen rooli tai EU-tuomioistuimen vaikutus, kuten myös operatiiviset ja paikallisesti tarkemmat sosiaaliseen hyvinvointiin vaikuttavat tekijät ja investoinnit jätetään tutkimuksen rajauksen ulkopuolelle. Lisäksi rajausta jättää ulkopuolelleen paljon sosiaalipolitiikan piirissä toimivia kansainvälisiä järjestöjä tai rahoituslaitoksia, jotka toimivat myös EU:n alueella rakennepolitiikan parissa vaikuttaen myös sosiaaliseen hyvinvointiin ja ovat osaltaan rakentamassa hyvinvointitalouden mukaisia rakenteita. Tällaisten toimijoiden vaikutusta tuodaan esille ja arvioidaan kuitenkin loppupäätelmissä jonkin verran. Tutkimuksen strateginen ja ylätasoinen rajausta on valittu sosiaalisen ulottuvuuden laaja ja monimuotoinen tematiikka mielessä pitäen. Tällöin tarkasteluun valitaan dokumentteja ja asiantuntijankäymyksiä, jotka voivat avoimesti monet muuttujat huomioiden tarkastella sosiaalisen ulottuvuuden nykytilaa sekä innovatiivisesti sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuutta.

Sosiaaliseen hyvinvointiin Euroopan unionin alueella vaikuttavat lisäksi myös monet paikalliset tekijät, kuten ammatti- ja kansalaisjärjestöt, kansalliset politiikat sekä globaalit trendit ja poliittisten muutostilojen rooli, joita tutkimuksen loppupäätelmissä tuodaan esille. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden prosessien, strategisen ohjauksen sekä sosiaaliseen hyvinvointiin investoimisen tarkastelu ”ylätason ohjauksen” tasolta on antoisaa sosiaalipolitiikan ollessa niin pitkään ollut alisteista talouspolitiikalle. Lisäksi sosiaalisten investointien merkityksen tarkastelu on huomionarvoista EU:n legitimizeettikysymyksen kannalta. Laaja-alainen tulevaisuusorientoitunut tarkastelu selkeämmän ymmärryksen luomiseksi päätöksenteon parantamisen sekä tulevaisuuksien hahmottamisen kannalta näyttäytyy tärkeänä (Asselt 2012, 1-5.) Lopuksi analysoitavat asiantuntijahaastattelut tuovat lisäksi monipuolisesti esille monia tarkasteltavaan ilmiöön vaikuttavia tekijöitä, jolloin esille nousee huomioita eri tasoista ja erilaisista näkemyksistä koskien sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuutta ja mahdollisia vaihtoehtoisia kehityskulkuja.

2. Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus

Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen on esiintynyt eurooppalaisessa keskustelussa vaihtelevasti Euroopan unionin perustamisesta lähtien. Monista syistä johtuen sosiaalipoliittiset kysymykset ovat jääneet talouspoliittisen yhteistyön varjoon kuitenkin ponnistaakseen esille aina uudelleen esille. Voidaan siis nähdä, että sosiaalinen

ulottuvuus ja hyvinvointitavoitteet ovat olleet juurtuneina aaltoliikkeen omaisesti eurooppalaiseen keskusteluun ennenkin, kehityksen ollessa lopulta hyvin hidasta (ks. esim. Palola 2014.) Mielenkiintoista myös itsessään on, miksi sosiaalisen alueelle ulottuvien kysymysten käsittely eurooppalaisessa ja ylikansallisessa päätöksenteossa on niin hankalaa. Tässä tutkielmassa tarkasteltava sosiaalisiin investointeihin kohdistuva paradigmakeeskustelu tuo kuitenkin eron edellisten vuosikymmenten keskusteluun; sosiaalisten investointien näkökulmasta sosiaali- ja talouspolitiikkaa pyritään edistämään yhtäaikaaisesti, yhteistyössä ja pitkäaikaisesti investointien myötä inhimilliseen pääomaan ja joustaviin rakenteisiin panostamalla (Kvist 2017, 85.) Mielenkiintoista on myös, miten EU:n jo 70-vuotiaat rakenteet ovat kykeneviä muutokseen, tai halutaanko sitä ylipäänsä.

EU-tason sosiaalisen ulottuvuuden kehityksen ymmärtämiseksi tärkeintä on hahmottaa tärkeimmät sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvien toimien käytänteet. Näitä toimia ovat avoimen koordinaation menetelmä, sosiaalisten oikeuksien pilari, joka luotiin vuonna 2017 sekä tämän tarkastelun kannalta olennaisin EU:n talouspoliittinen ohjausjakso, jonka on määrä toimia myös sosiaalisten oikeuksien pilarin implementoinnin välineenä alkaen vuonna 2021. Taustoitukseen sisältyy myös sosiaalisen politiikan käsitteiden määrittelyä sekä kestävän sosiaali- ja talouspolitiikan välisen suhteen aiemman tutkimuksen tarkastelua. Tämä keskustelu tuodaan esille pohjustettaessa teorialuvun käsitteitä sekä EU:n näkökulmaa sosiaalipolitiikkaan. Seuraavassa kappaleessa syvennetään tutkimuksen aihepiiriä, joka pohjustaa haastatteluaineistoa sekä analyysiä.

2.1. Sosiaalisen politiikan eri käsitteet ja ylikansallinen sosiaalinen ulottuvuus

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus, sosiaalinen ulottuvuus, sosiaalinen kestävä kehitys ja sosiaalinen hyvinvointi toimivat monesti hyvin päällekkäisinä käsitteinä. Tämän tutkimuksen kannalta käsitteitä tulkittaessa on hahmoteltu käsitteistön käyttöä yksinkertaistamaan seuraava jaottelu: sosiaalinen kestävä kehitys yläkäsitteenä edistää sosiaalista hyvinvointia tukevien rakenteiden toimintaa. Tällaiset sosiaalisesti kestävät toimintamallit ja instituutiot sekä sosiaalista hyvinvointia lisäävät käytänteet puolestaan näyttäytyvät sosiaalista oikeudenmukaisuutta ilmentävinä ja lisäävinä tekijöinä. Sosiaalinen ulottuvuus puolestaan laajana rinnakkaiskäsitteenä kattaa jonkun tietyn toimijan näkökulmasta ”sosiaalisen” piiriin kuuluvat temaattiset osa-alueet, joissa edistetään sosiaalista kestävyyttä ja hyvinvointia laaja-alaisesti. Tarkastelun kannalta

oleellisin käsite on sosiaalinen ulottuvuus EU-tasolla sekä sen myötä teoriaosioon pohjautuva sosiaalisten investointien käsite sosiaalista hyvinvointia vahvistavana tekijänä. Kuitenkin käsitteet ovat rinnakkaisia ja niiden kokonaisvaltainen ymmärtäminen on tärkeää, sillä sosiaalisilla investoinneilla pyritään edellä mainittujen käsitteiden tematiikan ja talouspolitiikan synergiaetuihin hyvinvoinnin vahvistamisessa (Hemerijck 2018, 821).

Sosiaalipolitiikkaa yhden valtion sisällä ei voi ymmärtää tai toteuttaa ilman globaalin kontekstin huomioon ottamista. Monilla sellaisilla sosiaalisilla kysymyksillä, joihin sosiaalipoliittista päätöksentekoa tarvitaan, on globaaleja ulottuvuuksia, jotka vaativat ylikansallista poliittista päätöksentekoa. (Deacon 2007, 5). Globalisaatio ja keskinäisriippuvuus vaikuttavat sosiaalipolitiikan kysymyksiin esimerkiksi työnteon, palkkatasojen, vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän sosiaalisen suojelun ja sosiaaliturvan, tasa-arvon ja tasa-arvoisten oikeuksien, koulutuksen, terveydenhuollon, perheen sekä vapaa-ajan teemojen sisällä. Nämä laaja-alaiset kysymykset ja ongelmat ovat huomattavissa sekä sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa että käytännön tasolla yksilöiden elämässä niin paikallisesti, alueellisesti kuin kansainvälisestikin.

Sosiaalisen hyvinvoinnin kysymykset ja keskustelu sosiaalisesta kehityksestä on perusteltua ymmärtää myös kontekstisidonnaisina, sillä globalisaatiosta ja keskinäisriippuvuudesta huolimatta kehityserot, sosiaaliturvajärjestelmät sekä yhteiskuntien rakenteet ovat toisistaan suuresti poikkeavia. Globaalilla tasolla kestävä kehityksen ja erityisesti sosiaalisen kestävyys tavoitteena on luoda edellytyksiä hyvinvoinnille. Teollisuusmaissa sosiaalinen kestävyys ymmärretään monesti hyvinvoinnin tason säilyttämisenä ja sukupolvien välisenä siirtymänä (Kautto & Metso 2008, 416.) Tällaisen eron ymmärtäminen on olennaista tarkasteltaessa sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimintakykyisyyden vahvistamista EU-tason lähtökohdista. Lähtökohdat sosiaalisen ulottuvuuden kasvattamiselle ovat toki myös EU:n sisällä erilaisia mutta kehitys kohti samankaltaisia rakenteita ja toimia ja lopulta hyvinvointia on huomattavaa. Esimerkiksi alueiden komitean rooli säädösten ja lakien hyväksymisprosessissa kertoo tästä samankaltaisuuteen pyrkimisestä; kaikkien jäsenmaiden edustajien tulee hyväksyä lainsäädäntö suoraan alue- ja paikallistasoille vaikuttavilla aloilla. Näitä ovat esimerkiksi juuri terveydenhuolto, koulutus, työllisyys, sosiaalipolitiikka, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus (Euroopan alueiden komitea, 2019). Tämä yhteisen alueellisen näkemyksen ja kehityksen huomiointi on

tärkeä näkökulma tässä tutkimuksessa - sosiaalinen ulottuvuus tulee lähelle kaikkia ihmisiä. Tutkielma hyväksyy siten länsimaiseen talous- ja politiikkaperinteeseen pohjaavan tarkastelutavan sekä hyvinvointivaltioiden tutkimukseen soveltuvat ajattelun mallit esimerkiksi demokraattisen liberalismiin ajatusmaailmasta.

Euroopan unionin tasolla sosiaalipoliittinen toimivalta on jaettu jäsenvaltioiden ja EU:n välillä. EU koordinoi kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä, politiikkoja, edistää työllisyyteen, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan ja eläkkeisiin liittyviä hyviä toimintatapoja sekä säättää työntekijöiden oikeuksista ja valvoo säädösten täytäntöönpanoa. EU:n sosiaalipolitiikan vahvana painopisteenä näyttäytyy työntekijöiden oikeudet ja se pyrkii suojelemaan työmarkkinoilta syrjäytyneitä ihmisiä. Sosiaaliturva, sosiaalinen suojeleminen ja vähimmäisvaatimukset jäsenmaille ovat näin EU:n sosiaalipolitiikan agendan painopisteitä (Palola 2014, 36).

Yleisellä tasolla sosiaalisen kestävyys käsitteestä ja sen sisällään pitämistä teemoista voi kuitenkin puhua yhtenä kestävä kehityksen osa-alueena (Kautto & Metso 2008, 418). Kestävä kehitys voi jakaa taloudelliseen, ekologiseen ja sosiaalisesti kestäväan kehitykseen. Erityisesti YK:n Agenda2030 kestävä kehityksen tavoitteet (Sustainable development goals, SDG's) pyrkivät edistämään globaalisti kestävyttä kaikilla eri osa-alueilla. Vuonna 2015 YK:n huippukokous hyväksyi maailman kestävä kehityksen tavoitteet ja toimintaohjelman vuoteen 2030 asti. Sosiaalisesti kestävä kehityksen käsitteen kautta voidaan tarkastella sellaisia sosiaaliseen hyvinvointiin tähtääviä toimia, jotka lisäävät esimerkiksi osallisuutta, tasa-arvoisia mahdollisuuksia sekä niin henkisiä kuin fyysisiäkin resursseja toimia yhteiskunnassa. Sosiaalisen kestävä kehityksen tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta hyvinvoinnissa, terveydessä ja osallisuudessa. Kestävä kehityksen toimintaohjelmat pyrkivät saavuttamaan erilaisia hyvinvointitavoitteita ja niissä tärkeää on, että kehitys on ekologisesti kestävä ja sosiaalisesti oikeudenmukaista (Voegtlin & Scherer 2017, 240.) Tämä näyttäytyy siten relevantilta teemalta myös tämän tutkimuksen päämäärien näkökulmasta.

Sosiaalisesti kestävä kehitystä voi tarkastella näkökulmana, joka huomioi yhteisöllisten toimintamuotojen kehittämisen ja vahvistaa ihmisten toimintakykyisyyttä osallistua yhteiskunnan toimintaan, joka näyttäytyy inhimillisen ja sosiaalisen pääoman edistäjänä ja sitä kautta hyvinvoinnin ja talouden toisiaan tukevan kehän vahvistajana (ks. esim. Kajanoja 2014, 187). Tämä näkökulma yhdessä teoriakehikön kanssa toimii lähtökohtana

EU:n suositusten ja ohjauksen tarkastelulle sosiaalisten investointien näkökulmasta koskien sosiaalisen hyvinvoinnin lisäämistä ja sen säilyttämistä tulevaisuudessa poikkihallinnollisessa yhteistyössä eri politiikkasektorien kanssa. Sosiaalisen kestävyys edellytyksinä voi siten pitää riittävää toimeentuloa, riittäviä hyvinvointipalveluja ja turvallisuutta. Lisäksi resurssien ja toimintamahdollisuuksien oikeudenmukainen jakautuminen ja yksilön mahdollisuudet vaikuttaa omaan elämäänsä sekä osallisuus, yhteisöllisyys ja kiinnittyminen yhteiskuntaan ovat sosiaalisen kestävyys edellytyksiä (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019). Nämä ovat siten tärkeitä osa-alueita ja käsitteitä ymmärtää sosiaalisten investointien ajatusmaailman puitteissa hyvinvointitavoitteiden vahvistamiseksi.

Sosiaalisesti kestävä kehityksen ideat pohjautuvat yhdenvertaisuuden ja demokratian arvoille ja ne sisältävät kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen. Sosiaalisen kestävä kehityksen ideoihin kuuluvat ihmisten riittävän toimeentulon, sosiaali- ja terveystalveluiden ja turvallisuuden takaaminen sekä resurssien ja toimintamahdollisuuksien oikeudenmukainen jakautuminen. Tällaiset ideat lisäävät ihmisten osallisuutta ja kiinnittymistä yhteiskuntaan sekä omaan elämäänsä vaikuttamiseen (Alila et al. 2011, 7.) Niiden toteutuminen rakentaa luottamusta, ylläpitää yhteiskunnallista vakautta ja vaikuttaa talouden kehitykseen; talouden kasvua on perusteltu näiden tavoitteiden tukemisella. Kysymyksessä on hyvän kehän mahdollistuminen yhteiskunnassa (Kajanoja & Hagfors 2011, 22.) Tämä teema tulee esille tässä tutkimuksessa esimerkiksi poikkihallinnollisten toimijoiden yhteistyön näkökulmasta.

Sosiaaliseen ulottuvuuteen ja sosiaalipolitiikkaan liittyvät käsitteet ovat moniulotteinen ja tarkkaa yksiselitteistä määrittelyä niille ei ole. Enemminkin huomattavissa on, että ne sisältävät monia eri ulottuvuuksia ja tekijöitä, jotka ovat kehittyneet EU:n historian aikana ja joita voi pitää hyvinvoinnin osa-alueina, jotka varmasti tulevat moniulotteisesti esille EU:n sosiaalista hyvinvointia lisäävien toimien tarkastelussa sosiaalisten investointien näkökulmasta sekä tulevaisuuspohdinnassa.

2.2. Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehitys

Euroopan yhteisö perustettiin jäsenmaiden taloudellisen yhteistyön organisaatioksi. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden nykytilan, paradigmanmuutoksen sekä tulevaisuusajattelun

ymmärtämiseksi on välttämätöntä selventää EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kehitystä sen alusta alkaen ja luoda tarkempi historiallinen konteksti tutkimuksen asetelmalle. Kun halutaan ymmärtää Euroopan integraatiota ja toimintamalleja, täytyy ymmärtää sekä taloudellista kehitystä että sosiaalipoliittista kehitystä (Dodo 2014.) Esimerkiksi Sini Laitinen-Kuikka (2003) jakaa EU:n sosiaalipoliittisen kehityksen vuosina 1957-2000 viiteen vaiheeseen ja tässä jaottelussa seurataan pääpiirteissään näitä viittä vaihetta. Viimeisimmän vuosikymmenen (2010-2020) kehitystä tarkastellaan vielä EU:n sosiaalipoliitiikan seuraavina vaiheina.

Euroopan yhteisön perustamissopimus eli Rooman sopimus solmittiin vuonna 1957. Yhteisön sosiaalipoliittinen toimivalta perustui ajatukseen siitä, että talouskasvu ja työllisyys lisääntyisivät taloudellisen yhteistyön lisääntymisen kautta. Tämän koettiin luovan edellytyksiä sosiaaliturvan kasvulle (Palola 2014, 36.) Talouskasvun nähtiin myös johtavan sosiaaliturvan paranemiseen ja sosiaalipoliittikkojen harmonisoitumiseen jäsenmaissa, eikä yhteisötasolta koordinoitua sosiaalipoliittikkaa koettu tarvittavaksi. Jäsenmaiden intresseissä oli säilyttää sosiaalipoliittiset asiat itsellään välineenä ylläpitää valtiovallan käytön legitiimiyttä sekä oikeutusta (Laitinen-Kuikka 2003, 271). Lisäksi mielenkiintoisen lisän ”sosiaalisen EU:n” alkuvaiheen tarkastelulle luo perustajamaiden erilaiset lähtökohdat; Ranska kannatti sosiaalipoliittista vahvempaa koordinoitua, Saksa taas neoliberaalia, markkinalähtöistä talousunionia (Dodo 2014.)

Laitinen-Kuikka kutsuu ensimmäistä EU:n sosiaalipoliittista vaihetta niin sanotuksi ”passiiviseksi vaiheeksi”. 1960-luvulla Euroopan komission suhtautuminen sosiaalipoliitiikan harmonisointiin oli kuitenkin aktiivisempaa kuin monilla jäsenmailla ja se ajoikin integraation syventämistä sosiaalipoliittisin keinoin. Tämä kehitys johti kuitenkin lopulta komission toimivallan rajaamiseen ja sosiaaliturvaa koskevien kysymysten toimivallan pitämiseen jäsenmailla, eikä komissiolla ollut enää valtaa antaa sosiaalipoliittisia suosituksia ilman jäsenmaiden suostumusta (Laitinen-Kuikka 2003, 271.) Talouspolitiikan osalta komissio sai silti tehdä lakiehdotuksia, joista neuvoston hyväksynnällä tuli sitovia lakeja. Sosiaalipoliitiikan rooli jäi pelkästään teemoja kuvailevaksi, paitsi sukupuolten välisen palkkatason osalta, johon saatiin ottaa kantaa vahvastikin (Dodo 2014.)

Toinen 1960-luvun lopulta 1980-luvun puoliväliin saakka kestänyttä vaihetta kuvataan ”aktiivisemmän sosiaalipoliittisen yhteistyön vaiheeksi”. Pelkän talouskasvuun

perustuvan yhteistyöajattelun tilalle tuli ajatus, jonka mukaan ”onnistunut talouspolitiikka on sosiaalisten olojen kehityksen kannalta välttämätön, mutta ei riittävä ehto”. Sosiaalisten olojen parantamiseen tarvittiin myös poliittisia päämääriä ja tahtoa (Laitinen-Kuikka 2003, 272.). 1970-luvulla talouskriisin myötä tilanteen voi nähdä muuttuneen. Sosiaalipolitiikka nousi poliittista legitiimiyttä ja vakautta luovaksi tekijäksi (Palola 2014, 36.) Tämän ajanjakson seurauksena luotiin vuonna 1974 Euroopan yhteisön sosiaalipoliittinen toimintaohjelma. Siinä painotettiin erityisesti työllisyyden ja työolosuhteiden parantamista, työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä sekä työmarkkinajärjestöjen roolia yhteisön taloudellisia ja sosiaalisia kysymyksiä koskevassa päätöksenteossa (Dodo 2014.) Sosiaaliturvajärjestelmien osalta harmonisoitumisen ja yhdentymisajattelun sijasta tavoitteeksi otettiin konvergoituminen eli lähentymisen periaate. Tämäkin osoittautui kuitenkin haasteelliseksi ja sosiaalipolitiikka palasi toissijaiseen asemaan taloudellisen yhteistyön pysyessä yhteisön ensimmäisenä prioriteettina (Laitinen-Kuikka 2003, 272.)

Vuonna 1989 luotiin Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirja (Dodo 2014.) Kolmanneksi vaiheeksi voikin hahmottaa 1980-luvun loppupuolen sisämarkkinoiden luomisen vaiheen. ”Euroopan sisämarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton synty koettiin joissakin arvioissa todellisenä uhkana kansallisille hyvinvointivaltioille” (Palola 2014, 36.) Tuona aikana sosiaalipolitiikka näyttäytyi talouskasvua haittaavana tekijänä. Sisämarkkinoita tukemaan otettiin tavoitteiksi EU:n neljän perusvapauden edistäminen, ja sosiaalipolitiikan rooliksi jäi palvella vain työvoiman vapaan liikkuvuuden esteitä (Laitinen-Kuikka 2003, 273.)

Neljäntenä vaiheena yhteisön sosiaalipolitiikassa näyttäytyy aika Maastrichtin sopimuksesta (1991) Amsterdamin sopimuksen voimaatuloon asti (1999). Sosiaalipolitiikan myönteinen rooli talouskehitykseen alkoi nousta esille ja nähtiin, että taloudellinen ja sosiaalinen kehitys voivat tukea toinen toisiaan ja sosiaalipolitiikka voisi toimia kilpailukykyä edistävänä tekijänä. Luotiin niin kutsuttu ”European Social Model”. Jäsenmaiden kehitys heijastui komission ajattelutavan muutokseen; 1990-alkuvuosien laman seurauksena työttömyyden hoidon ratkaisut olivat erityisen ajankohtaisia. Työttömyyden hoitamisessa ”aktiivinen sosiaalipolitiikka merkitsi painopisteen siirtämistä työttömyyskorvauksista ”työllistämiseen ja koulutukseen” (Laitinen-kuikka 2003, 274).

Maastrichtin sopimuksessa sovittiin lisäksi vuosittaisista ”talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista”, joilla koordinoitiin jäsenmaiden talouspolitiikkaa. Esimerkiksi talous- ja rahaliiton ensimmäisen vaiheen pääomamarkkinoiden vapauttaminen käynnistyi vuonna 1990 ja viimeinen vaihe, siirtyminen yhteisvaluuttaan käynnistyi vuonna 1999. Sosiaalipolitiikan kannalta tämä on olennaista talous- ja rahaliiton jäseneksi hyväksymisen ja sitä kautta yhdentymisen näkökulmasta. Julkisen talouden alijäämälle ja julkista velkaa koskevat määräykset tulivat olla tietyn tasoisia. Puolestaan Amsterdamin sopimuksessa unionin perustamissopimuksen osiksi liitettiin työllisyysstrategian kehittäminen ja toimeenpano (Laitinen-Kuikka 2003, 274).

Vuosien 2000-2010 vaihetta Laitinen-Kuikka kuvaa EU:n sosiaalipolitiikan viidenneksi vaiheeksi. Komissio painotti sosiaalipolitiikan vahvempaa kytkemistä talouskehityksen ja työllisyyden edistämisessä. Väestön ikääntymisen haasteet tulivat esille jäsenmaiden julkisen talouden sekä sosiaaliturvajärjestelmien kuormituksen muodossa. Nizzan sopimus (2004) puolestaan jatkoi Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen toimia ja esittelikin ”soft law initiatives”, kuten Lissabonin strategian mukaisen avoimen koordinaation menetelmän käyttöönoton sosiaaliasioissa (Polomarkakis 2019, 7). Lisäksi EU-tason keskusteluun nousi käsite ”joustavasta turvallisuudesta” (flexicurity). Se yhdisti ristiriitaiset käsitteet joustavuudesta ja turvallisuudesta työsuhteiden, työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan konteksteissa. Tämä nähtiin merkinä vahvemmassa sosiaalisen suojelun agendasta EU-tasolla. Joustavan turvallisuuden käsitettä on kuitenkin kritisoitu sen kyvyttömyydestä kestää talouskriisin vaikutuksia. ”Aito sosiaalisen kestävyys” käsite puolestaan on noussut korvaamaan joustavan turvallisuuden edistämistä EU-tasolla (Polomarkakis 2019, 7.)

Vuonna 2007 tehdyllä Lissabonin sopimuksella vahvistettiin EU:n osallistavaa ja tasa-arvoista toimintaa, jonka voi nähdä ulottuvan myös sosiaalisen alueelle (ks. esim. EUR-LEX 2017). Euroopan unionin perusoikeuskirjasta tuli sitova ja ”avoimen markkinatalouden avoimen kilpailun korvasi ”sosiaalinen markkinatalous, joka pyrkii täyteen työllisyyteen ja sosiaaliseen edistykseen”. Tämän voi nähdä merkittävänä normatiivisena muutoksena EU-tason politiikassa. EU:n instituutiot jatkoivat toimintaansa ilman sen kummempia muutoksia, edistäen ”kestävän kehityksen agendaa joka palvelee pääsääntöisesti taloudellista, jokseenkin ekologista mutta ei sosiaalista kestävä kehitystä” (Polomarkakis 2019, 7.)

Lisäksi tämän vuosikymmenen merkittävä lisä EU:n sosiaaliseen ulottuvuuteen luotiin, kun Lissabonin strategia vanheni vuonna 2010. Se korvautui ”Europe 2020” strategialla, joka painotti sitoutumista EU:n sosiaalisen koheesion vahvistamiseen. Uusia tavoitteita ja toiminnan linjauksia julkaistiin koskien köyhyys ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämistä (Barcevicus et al. 2014, 33.)

Viimeisimmän vuosikymmenen alkupuolta (2010-2020) EU:n sosiaalista ulottuvuuttakin leimasi vahvasti talouskriisi, eli Euroalueen velkakriisi (Crespy & Menz, 2015, 754). Talouden elvyttäminen ja muutaman Euroopan maan velkasaneerausohjelmat pyyhkivät sosiaaliasiat ja käytänteiden vahvistamisen talousunionin agendalta. Lissabonin sopimuksen uudistukset olisivat voineet näyttäytyä vahvemman sosiaalisen kestävyys osa-alueina unionissa mutta vasta velkakriisin jälkimmäisissä (Polomarkakis 2019, 8). Kriisi etäännytti päätöksenteon sosiaalipoliittisista tekijöistä ja EU keskittyi liberaaliin talouspolitiikkaan sen sijaan. Lisäksi Iso-Britannian EU-eroäänestyksen tulokset vuonna 2016 olivat toinen shokki EU:lle ja sen legitiimiydelle (Mt. 2019, 8).

Taloustalouden aiheuttama kritiikki, sen aiheuttamat säästötoimet ja politiikat sekä siitä seurannut mahdollinen legitiimiyden puute ovat johtaneet jonkintasoisesta EU:n politiikka-areenasta ”sosialisointiin” (ks. esim. Verdun & Zeitlin 2018, 139). Tämän voi olla nähtävissä esimerkiksi eurooppalaisesta talouspolitiikan ohjausjaksossa ja sittemmin luodussa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa. Eurooppalaista sosiaalista ulottuvuutta ja sosiaalipoliittikkaa näyttää leimaavan toistuva sosiaalisen ulottuvuuden painotuksen esilletulo ja toisaalta sen alisteisuus talouspolitiikalle. Taloustalouden jälkeinen aika, ohjausjakson sosialisointi sekä sosiaalisten oikeuksien pilarin luominen voivat näyttäytyä paradigmamuutoksena kohti sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa, joka juontaa juurensa Lissabonin sopimuksen ajoilta tai kenties kauemmastakin EU:n historiasta. EU:n sosiaalipoliittisten toimien tavoitteena näyttäytyy sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen eurooppalaisessa projektissa jäsenmaiden lähentymisen tarkoituksissa.

Vapaiden markkinoiden ”flexicurity” paradigma on jäämässä taka-alalle ja uudenlaiset hyvinvointireformit ovat mahdollisia EU-tasolla (ks. esim. Bekker, 2018, 182). Toisin kuin menneisyydessä, ”pilarin aikakauden” konteksti sekä muilla sosiaalista kehitystä eteenpäin vievillä voimilla on mahdollisesti potentiaalia enemmän kuin 1990-luvun ”sosiaalisella mallilla”. Populismin nousu, taloustalouden sosiaalisten seurauksien heikko

hoitaminen sekä Britannian EU-ero ovat luoneet alustan EU:lle ”keksiä itsensä uudelleen” (Polomarkakis 2018, 14.) On siis ajankohtaista tarkastella EU:n sosiaalisen ulottuvuuden paradigmaa ja sen muutosta, joka näyttää ilmentävän kenties myös jotain muita politiikkatoimien lähtökohtia muuta kuin neoliberaalia talouspoliittista painotusta.

2.3. Sosiaalinen hyvinvointi ja kestävä talous – kaipuu investointiajatteluun

Taloudella ja sen kasvulla vallitsevana ajattelun ja politiikan välineinä on monia vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin. EU-tasolla erityisesti vapaita työmarkkinoita ja markkinoiden roolia yleisesti tarkastellaan hyvinvointia lisäävinä tekijöinä ja niiden kasvua hyvinvoinnin lisääntymisen mittarina. Palkkatasot, palveluiden määrä ja laatu sekä esimerkiksi ihmisten osallisuus ja toimintakykyisyys yhteiskuntien toimintaan määräytyvät monesti taloudellisin perustein ja niitä tarkastellaan talouden kehitykseen perustuvien mittarein. Nykyisiä (länsimaisia) yhteiskuntia kuvaavakin monesti ajatusmaailma, jossa talouden käsitteillä ja kielellä on vallitseva asema. Tehokkuus, tuottavuus, markkinavoimat, kilpailukykyisyys ja kestävyysvaje ovat esimerkkejä näistä käsitteistä. Talous näyttäytyy lisäksi yhteiskuntien ”toimintasubjektina”, joka ”pakottaa tekemään valintoja, vaatii säästöjä sekä ajautuu kriiseihin” (Pohjola 2014, 98).

Kuten edellisessä alaluvussa on tuotu esille, sosiaalisen ulottuvuuden piiriin kuuluvien asioiden painotus on ollut jollain tasolla esillä koko EU:n historian ajan. Sosiaalipolitiikan painopisteet, niitä implementoivat politiikat sekä näkökulmat hyvinvoinnin lisäämisestä ja oikeudenmukaisuudesta sen sijaan ovat jatkuvasti muutoksessa. Perinteisesti talouspolitiikan on nähty kasvattavan kansantuloa ja sosiaalipolitiikka puolestaan välineenä sen jakautumiseen yhteiskunnassa (ks. esim. Heikki Waris 1962 & Anneli Pohjola 2014, 101). Anneli Pohjola toteaa artikkelissaan (2014), että ”postmoderniin ajatteluun ja uusliberalismiin pohjautuvassa yhteiskunnassa pitkälle katsova suunnitelmallisuus muuttui kuitenkin nopeasti vanhanaikaiseksi; ”vapaat markkinat sekä ihmisten yksilölliset valinnat muuttuivat olennaisiksi”.

Yhdenvertaisuuden periaatteiden sekä oikeudenmukaisuuden idean tilalle on nähty tulevan ”postmoderni yksilöityvä elämäntapa ja usko vapaaseen valintaan”. Uudenlaisen yhteiskunnallisen ajattelumallin voi nähdä korvanneen pitkäjänteisiin investointeihin perustuneen talous- ja sosiaalipolitiikan mallin viimeistään 1990-luvun laman jälkeen. Finanssimarkkinoiden lyhyen tähtäimen ajattelu, jossa pitkän aikavälin

tuotot mutta mutta lyhyellä aikavälillä paljon maksavat investoinnit nähdään ongelmallisina (Ahokas 2014, 192.)

Talouspolitiikan hyötyjen valta-aseman näkökulma näyttäytyy lisäksi esimerkiksi OECD:n vuonna 1994 julkaistussa työllisyyttä koskevassa raportissa. Euroopassakin talouden kasvua ja työllisyyttä tulisi edistää ”by making work pay” -ajattelua vähentämällä sosiaaliturvaa, alentamalla veroastetta tai pienentämällä minimipalkkoja esimerkiksi työllisyys saataisiin nousuun ja sitä kautta ihmisten hyvinvointia kasvatettua (OECD, 1994). Sosiaaliseen investoiminen nähtiin kulueränä ja kustannuksina (Pohjola 2014, 101.)

Nykyään EU-tasolla puhutaan kuitenkin jo monesti ”social economy” –ajattelusta eli sosiaalisen talouden ajatusmaailmasta, joka pyrkii tuottamaan voittoa ja hyvinvoinnin kasvua myös muille ihmisille kuin sijoittajille myös pitkällä aikavälillä. Sosiaalinen talousmalli pitää sisällään yhteistyöhankkeita, voittoa tavoittelemattomia järjestöjä, säätiöitä sekä ”social enterprises” eli yrityksiä jotka panostavat sosiaaliseen hyvinvointiin (Euroopan komissio B, 2020). ”Kaipuusta” investointiajatteluun ja pitkäjänteiseen yhteiskuntapolitiikan perspektiiviin on alettu keskustella ja edellä mainittua pitkän tähtäimen investointiajattelua on alettu yhdistää entistä enemmän myös talousajatteluun (Ahokas 2014, 192.) Ajatusmaailmojen muokkautuminen ja yhdentyminen talous- ja sosiaalipoliittisiin painotuksineen on merkittävää ja mielenkiintoista. Eri ajatusmalleja tullaan avaamaan laajemmin tutkimuksen teoreettista näkökulmaa avaavassa luvussa 3.

Lisäksi mielenkiintoisen lisän kaipuulle investointiajatteluun antaa Suomen Sosiaali- ja terveys SOSTE ry:n lanseeraama ”Hyvinvointitalouden toimintamalli”, joka pitää sisällään sosiaalisten investointien ajatusmaailman. Näitä voi pitää jopa hyvin samankaltaisina tapoina hahmottaa politiikkatoimia, jotka pyrkivät sekä sosiaali, että talouspoliittisten osa-alueiden kestäväan kasvuun. Hyvinvointi-investoinneilla tarkoitetaan hyvinvointia lisääviä ja hyvinvoinnin edellytyksiä parantavia yksilöllisiä tai yhteisöllisiä panostuksia. Hyvinvointi-investoinneista syntyy hyvinvointitalous – yhteiskunnan alue, jossa toimitaan ja tehdään asioita hyvinvoinnin lisäämisen lähtökohdista. Hyvinvointitalouden visiona on ”yhdessä tehty hyvä elämä kaikille” (Puhakka 2017, 6.) Kuten edellä jo mainittu, EU:n neuvosto hyväksyi lokakuussa 2019 Suomen aloitteesta Hyvinvointitalous –päätelmät, jonka voi myös kenties nähdä osana siirtymää kohti sosiaalisten investointien paradigman mukaisiin politiikkatoimiin.

2.4. EU-tason toimet sosiaalisen ulottuvuuden saralla

Sosiaalipolitiikka EU-tasolla on siis huomattava kokonaisuus eri tasoisia prosesseja, ohjausta, lainsäädäntöä ja strategisia tavoitteita. Sosiaalipolitiikka kuuluu EU:ssa subsidiariteettiperiaatteen, eli läheisyysperiaatteen mukaisesti sellaiseen politiikan osa-alueeseen, jota pyritään ensin toteuttamaan paikallisella tasolla. Erilaiset käytännöt sosiaalipolitiikan saralla EU-tasolla on kuitenkin hyvä hahmottaa kokonais kuvan ymmärtämiseksi. Aluksi tässä kappaleessa kerrataan EU:n strategian sekä eri EU:n toimielinten rooli sosiaalipolitiikan valmistelussa ja toteutuksessa. Sitten avataan tarkemmin tutkielman kannalta relevantit sosiaalipoliittisen päätöksenteon ja implementoinnin toimintamallit ja välineet joita ovat avoimen koordinaation menetelmä, Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari sekä eurooppalainen ohjausjakso.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2019 EU:n strategisen ohjelman vuosille 2019-2024. Siinä määritellään prioriteetit, jotka määrittävät EU:n työskentelyä seuraavien viiden vuoden aikana. Strateginen ohjelma määrittää maailman sekä EU:n nykytilaa ”rauhattomaksi, monimutkaiseksi ja nopeasti muuttuvaksi”. Strateginen ohjelma keskittyy lisäksi EU:n aseman vahvistamiseen muuttuvassa ympäristössä sekä kansalaistensa, yritystensä sekä yhteiskuntiensa etuja.

EU:n strateginen ohjelma esittää yleisen kehyksen ja suunnan edellä mainituille tavoitteille. Sen neljä pääprioriteettia ovat seuraavat:

- kansalaisten ja vapauksien suojelu
- vahvan ja elinvoimaisen taloudellisen perustan kehittäminen
- ilmastoneutraalin, vihreän, oikeudenmukaisen ja sosiaalisen Euroopan rakentaminen
- Euroopan etujen ja arvojen edistäminen maailmassa.

(Lähde: Eurooppa-neuvosto & Euroopan unionin neuvosto: Strateginen ohjelma 2019-2024)

Eurooppa-neuvosto toimii puolestaan EU-politiikan strategisena valmistelijana ja politiikan painopisteiden koordinoivana elimenä. Se esimerkiksi hyväksyy EU:n strategiat, joissa määritellään toiminnan painopisteet tuleville vuosille.

Euroopan unionin komission rooli taas on toimia politiikan strategisten suuntien sekä lainsäädännön valmistelijana. Komission sosiaaliasioissa vastuussa toimii Employment, Social Affairs and Inclusion DG – pääosasto. Lisäksi komissiota sosiaaliasioissa avustaa esimerkiksi European Social Policy Network –työryhmä. Komission aloitteesta on valmisteltu esimerkiksi tuorein ja pian komission ohjauksessa ja muussa EU:n sosiaalipoliittisessa toiminnassa implementoitava sosiaalisten oikeuksien pilari.

Euroopan unionin neuvoston rooli on lisäksi toimia lainsäädännön hyväksyjänä sekä EU-maiden politiikkojen koordinoijana ja EU-maiden sopimusten tekijänä. EU:n neuvostoa (sosiaaliasioissa TSTK –neuvostoa eli työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvostoa) valmistelevat Sosiaalisen suojelun komitea sekä sosiaalityöryhmä. Ne käyttävät menetelmänään avoimen koordinaation menetelmää. EU:n neuvosto konkreettisena toimenpiteenään tutkielman tematiikan kannalta hyväksyi vuoden 2019 lopulla hyvinvointitalous –päätelmät, jotka toimivat poliittisena kannanottona sekä suosituksina edistään hyvinvoinnin ja talouden horisontaalista toimintatapaa EU:ssa.

Viimeisimpänä tämän tutkimuksen kannalta, **EU:n parlamentin** rooli keskittyy puolestaan pääsääntöisesti lainsäädännön hyväksymisen ja valvonnan tehtäviin. Lisäksi avustavilla toimielimillä sekä esimerkiksi virkamiesten valmistelevilla COREPER – työryhmillä on rooli toimia esimerkiksi selvitysten, tutkimusten ja arvioinnin valmistelijoina. Myös erilaiset rahoituslaitokset tukevat EU:n rakenne- ja sosiaalipolitiikkaa. Tällaisia toimijoita voi olla esimerkiksi Maailmanpankki, kansainvälinen valuuttarahasto, Euroopan investointipankki, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki, Euroopan neuvoston kehityspankki sekä Pohjoismaiset rahoituslaitokset. Parlamentin rooli ja toimia ei kuitenkaan tämän tutkielman puitteissa tarkastella vahvasti.

2.4.1. Avoimen koordinaation menetelmä

Avoimen koordinaation menetelmällä (tästä eteenpäin AKM) tarkoitetaan EU-tason sosiaalipolitiikan toiminta-alustaa, joka mielletään perinteiseksi sosiaalipolitiikan vaikutusmekanismiksi EU-tasolla. Avoimen koordinaation menetelmä tarkoitetaan ”yhteisten suuntaviivojen määrittämistä, vertaisoppimista, tietojen vaihtamista sekä indikaattorien kehittämistä” (Väänänen 2017, 342.) Subsidiariteettiperiaatteen mukaan

sosiaalipolitiikkaa toteutetaan mahdollisimman pitkälle ensin kansallisella tasolla, mutta esimerkiksi parhaiden käytänteiden vaihtaminen on ollut jo pidempään osa EU-sosiaalipolitiikkaa (Wanzenböck & Frenken 2020, 53.)

AKM on perustettu vuonna 2000 Eurooppa-neuvoston toimesta. Aluksi menetelmällä käsiteltiin esimerkiksi sosiaalisen suojelun ja köyhyyden teemoja. Sittenkin menetelmää on hyödynnetty myös muiden sosiaalipoliittisten teemojen käsittelyssä (Väänänen 2017, 343.) Menetelmään kuului 2000-luvun alussa jäsenmaiden velvollisuus tuottaa kansalliset toimintasuunnitelmat ja strategiset raportit käsitellen sitä, miten ja millaisin tuloksin ne ovat edistäneet EU:n tavoitteita kansallisissa toiminnoissaan. 2000-luvun alkupuolella erityisesti sosiaalinen inklusio (kuuluvuus, osallisuus), eläkkeet, terveydenhuolto sekä pitkäaikaishoito olivat avoimen koordinaation menetelmän käsittelyn painopisteitä (Büchs 2007, 45.)

AKM edustaa soft law –tyyppistä pehmeää hallintavaltaa. EU näyttäytyy hallitustenvälisenä organisaationa, joiden sosiaali- ja terveysministeriöt ovat vahvassa roolissa menetelmän keskustelukumppaneina. Jäsenvaltioiden omistajuus vaikuttaa kuitenkin vahvasti siihen, että erilaiset seurantamekanismit ovat koordinaation osalta heikkoja. Jäsenvaltiot eivät helposti anna kriittistä palautetta muiden sosiaaliturvajärjestelmistä. Lisäksi vertaisarvioinnin tekeminen on työlästä, eikä jäsenvaltioiden virkahenkilöiden resurssit ole välttämättä aina riittäviä tähän (Väänänen 2017, 346.)

Lisäksi EU:n sosiaalisen suojelun komitea käy läpi aikarajoitteidensa puitteissa AKM:n vertaisarviointia, samoin kuin se muodostaa yhteisiä kantoja sosiaalipolitiikan teemoista. Prosessiin liittyy kuitenkin paljon erilaisia indikaattoreita ja tarkan analyysin tekeminen on vaikeaa (Väänänen 2017, 346.). Lisäksi on huomattavaa, että tutkijoiden ja poliitikoiden välillä avoimen koordinaation menetelmästä ollaan selkeästi kahta mieltä. Toiset uskovat sen tarjoavan vaan ikkunan tarkastella jotakin aihetta ilman konkretiaa, kun taas toiset pitävät sitä tärkeänä reformin välineenä, joka lisää yhteisoppimista ja parhaiden käytänteiden jakamista jäsenmaiden välillä sekä antaa äänen myös kansalaistoimijoille (Büchs 2007, 139.)

2.4.2. Sosiaalisten oikeuksien pilari

Euroopan komissio esitti vuonna 2014 poliittisessa linjapaperissaan esityksen sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisesta Euroopassa. Komission edelliselle puheenjohtaja Jean-Claude Junckerille teema oli erityisen tärkeä ja vuonna 2015 ensimmäisessä State of the Union –puheessaan hän kertoi haluavansa kehittää Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin, joka ”ottaa huomioon Euroopan yhteiskuntien muuttuvat realiteetit ja työn näkökulman” (Euroopan komissio, 2017.)

Pilarin valmistelussa komissio kuuli aktiivisesti jäsenvaltioita, eri EU:n instituutioita, kansalaisyhteiskunnan edustajia ja muita yhteistyötahoja. Vuonna 2016 komissio julkaisi ensimmäinen ehdotelman Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista ja avasi julkisen keskustelun saadakseen palautetta ehdotelman sisällöstä. Vuoden 2017 tammikuussa korkean tason konferenssi kokosi yhteen saadut palautteet. Saman vuoden lokakuussa komissio esitteli sosiaalisten oikeuksien pilarin Göteborgissa Social Summitissa. Euroopan parlamentti, EU:n neuvosto ja Euroopan komissio allekirjoittivat julistuksen pilarista. Sosiaalisten oikeuksien pilari on EU instituutioiden ainoa allekirjoittama julistus EU:n perusoikeuksien kirjan jälkeen (Euroopan komissio, 2018.)

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa on kyse ”uusien ja entistä tehokkaampien oikeuksien antamisesta kansalaisille”. Siihen on kirjattu 20 perusperiaatetta, jotka on jaettu kolmeen lukuun; 1. yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, 2. oikeudenmukaiset työolot sekä 3. sosiaalinen suojelu ja osallisuus (Euroopan komissio 2018.) Näihin kolmeen alakohtaan sisältyy lista periaatteista, jotka edelleen ovat jaettavissa konkreettisiin, strategiisiin ja operatiivisiin toimiin sosiaalisen ulottuvuuden kentällä. EU:n sosiaalisen alueen ”jälleentapaamista” Göteborgissa voi pitää historiallisena EU-tason tapaamisena, sillä se oli ensimmäinen tapaaminen 20 vuoteen, jossa käsiteltiin sosiaaliasioita sekä työmarkkinoita (Bonqiu 2018, 64).

Sosiaalisten oikeuksien pilaria voi lisäsi pitää ”visionäärisenä” dokumenttina”, joka pyrkii vastaamaan useimpiin akuutteihin haasteisiin, joita EU kohtaa sosiaalisen ulottuvuuden alueellaan. Näitä ovat työttömyys, köyhyys ja syrjintä. Erityisesti pilarissa kiinnitetään huomiota tarkimmin nuorten ja vanhojen sekä vammautuneiden henkilöiden ongelmiin. Pilari painottaa hyvin toimivien työmarkkinoiden ja hyvinvointimallien turvaamista näiden ongelmien ratkaisussa. EU-tason reaktiota näihin ongelmiin

eurokriisin jälkeisessä Euroopassa voi pitää jokseenkin myöhäisenä. Esimerkiksi kriisin jälkeiset säästötoimenpiteet sekä muutokset kansallisissa työlainsäädännöissä paransivat talouspolitiikkaa ja taloushallintoa sosiaalipolitiikan kustannuksella (Bonciu 2018, 64.)

Sosiaalisten oikeuksien pilari toimii yhtäaikaaisesti sekä suosituksena että julistuksena. Tällä hetkellä (heinäkuu 2020) meneillään on jäsenmaiden kuuleminen pilarin sisällön implementoinnista. Pilarin tavoitteiden ensisijaiseksi implementoinnin välineeksi on joidenkin EU-lainsäädännöllisten kohtien lisäksi kaavailtu eurooppalaista ohjausjaksoa.

2.4.3. Eurooppalainen talouspolitiikan ohjausjakso

Eurooppalainen talouspolitiikan ohjausjakso (tuttavallisemmin pelkkä ohjausjakso tai ”semester”) on EU:ssa toteutettava talous- ja finanssipolitiikan koordinointisykli, joka on osa EU:n talouden ohjausjärjestelmää. Se kehitettiin 2008 talouskriisin jälkeen. Ohjausjakson tavoitteita ovat:

- lähentymisen ja vakauden varmistaminen EU:ssa
- terveen julkisen talouden varmistaminen
- talouskasvun edistäminen
- makrotalouden liiallisen epätasapainon ehkäiseminen EU:ssa (Euroopan unionin neuvosto C, 2020)

Ohjausjakson aikana jäsenmaat mukauttavat budjetti- ja talouspolitiikkansa EU:n tasolla sovittuihin tavoitteisiin ja sääntöihin. Euroopan komissio ja neuvosto arvioivat jäsenvaltioiden finanssi- ja rakennepolitiikkaa, antavat suosituksia ja valvovat niiden toimeenpanoa. (Valtiovarainministeriö 2019).

Ohjausjakso on yksin EU:n uusimmista sosioekonomisen koordinaation ja hallinnan rakenteista. Se perustettiin vuonna 2010 talous- ja finanssikriisin aikaan. Ohjausjakson toiminta muutti EU:n aiempia prosesseja raha- ja talouspolitiikan sekä työllisyys- ja sosiaalipoliittisen koordinaation toimikentillä. Ohjausjakson tarkoitus on lisäksi toimia ”temaattisen yhteistyön” välineenä, jäsenvaltioiden muuttaessa toimintatapojaan kohti ”viisasta, kestävä ja inklusiivista kasvua”. Nämä olivat erityisesti Lissabonin strategiaa seuranneen Eurooppa 2020 –strategian tavoitteita, jotka sisälsivät sosiaalista inklusiota sekä köyhyyttä koskevia tavoitteita (Verdun & Zeitlin 2018, 138).

Ohjausjaksossa yhdistyy lisäksi monia EU:n politiikkakoordinaation välineitä, joilla on erilaisia laillisen sitovuuden pohjia. Ohjausjakson syklin aikana komissio, EU:n neuvosto sekä Eurooppa-neuvosto asettavat EU-politiikan prioriteetit koskien esimerkiksi budjetteja sekä reformeja sekä arvioi jäsenmaiden suoriutumista näiden prioriteettien parissa. Tärkeänä ohjenuorana nämä toimijat lisäksi tuottavat maakohtaisia suosituksia jokaiselle jäsenmaalle, eli ”country specific recommendations (CSR’s). Suositukset sisältävät laaja-alaisesti eri teemoja, koskien myös esimerkiksi sellaisia sosiaalisen ulottuvuuden teemoja, joissa EU:n lainsäädäntövalta on vahvasti rajoittunutta. Ohjausjakson merkitys näyttäytyy siten EU:n vahvistuneena roolina koskien myös sosiaalipoliittista toimikenttää, sen tarkkailevassa sekä ohjaavassa roolissa koskien raha- ja talouspolitiikkaa sekä sosiaalipoliittisia toimia (Verdun & Zeitlin 2018, 138.)

Ohjausjakso jakautuu valmisteluvaiheeseen sekä kolmeen varsinaiseen vaiheeseen. Ohjausjakso alkaa valmisteluvaiheella joka vuosi marraskuussa komission vuosittaisella kasvuselvityksellä, joka sisältää yleisluontoisen jäsenmaisen ohjauksen prioriteetit. Tammi-helmikuussa EU:n neuvosto käsittelee vuotuista kasvuselvitystä ja laatii EU-politiikan yhteiset suuntaviivat. Maaliskuussa komissio julkaisee maaraportit, joissa on tarkemmin analysoitu maakohtaista edistymistä eri mittareilla. Toisessa vaiheessa huhtikuuhun mennessä puolestaan jäsenmaat tuottavat kansalliset uudistusohjelmansa sekä vakaus ja lähentymisohjelmansa. Toukokuussa komissio arvioi nämä ohjelmat sekä antaa kaikille jäsenmaille maakohtaiset suosituksensa (Verdun & Zeitlin 2018, 139.) Kesäkuussa puolestaan EU:n neuvosto tarkastelee ehdotettuja suosituksia ja sopii niiden lopullisista versioista. Lisäksi Eurooppa-neuvosto hyväksyy maakohtaiset suositukset. Nämä suositukset ja niiden ”sosialisoituminen” ja sosiaalisten investointien paradigman ilmenemisen tarkastelu näissä suosituksissa ovat tämän tutkielman päätavoitteita. Ohjausjakson kolmas vaihe alkaa heinäkuussa ja kestää vuoden loppuun, seuraavan ohjausjakson alkuun.

Ohjausjakson ”sosialisoituminen” on herättänyt jonkun verran akateemista ja poliittista keskustelua, kuten myös aiemmin tässä tutkielmassa on tuotu esille. Joidenkin tarkkailijoiden mielestä eurooppalainen ohjausjakso näyttäytyy ”perustavanlaatuisena muutoksena EU:n sosioekonomisessa hallinnassa” (Verdun & Zeitlin, 2018, 139.) Tarkasteluun tällöin jää, jättääkö ohjausjakso EU:n sosiaalisen ulottuvuuden talouspoliittisen ohjauksen jalkoihin vai millaisena sosiaalisen ja taloudellisen hallinnan erot tulevat EU:n tavoitteiden ja politiikan implementoinnissa näkymään.

Ohjausjakson ”sosialisoitumisen” puolesta puhuu esimerkiksi edellä esitellyn sosiaalisten oikeuksien pilarin tuleva implementaatio ohjausjakson tavoitteiden ja maakohtaisten suositusten kautta. Sosiaalisten oikeuksien pilarilla on mahdollisuutta parantaa sosiaali- ja talouspolitiikan tasapainoa EU:ssa oikein implementoituna. On kuitenkin huomattavaa, että koska suuri osa sosiaalisen alueella tehtävistä päätöksistä tehdään muualla, on implementointi ja tasapainon asettaminen jatkuvasti haastava tehtävä (Garben, 2018, 222). Ohjausjaksolla on jo aiemminkin koordinoitu pilarissa esille tulevia teemoja kuten esimerkiksi minimipalkkoja, oikeutta vähimmäistuloon sekä ”oikeutta kohtuuhintaiseen asumiseen”. Kuitenkin tämän ”kovimman pehmeän lainkäytön” malli jota pilari edustaa, ei välttämättä ohjausjakson maakohtaisten suositustenkaan kautta tule vahvasti implementoiduksi jäsenmaissa (Mt. 2018, 222.)

Jonathan Zeitlin ja Bart Vanhercke ovat lisäksi hahmotelleet artikkelissaan (2018) kolme kritiikkiä, joita sosiaalisen ulottuvuuden kasvun tai voimistumisen rooli on aiheuttanut ohjausjaksoa tarkasteltaessa. Ensimmäiseksi he käsittelevät sosiaalisten tavoitteiden alistuneista asemaa ”korkeamman aseman” taloudellisille tavoitteille, erityisesti talouskriisin jälkeisen EU:n hallinnollisissa rakenteissa. Toinen kritiikki painottaa ensimmäistä tukien sitä, kuinka EU:n talouspolitiikan toimijat dominoivat sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa päätöksentekoprosesseissa. Hallinnan epätasapaino näyttäytyy painotuksena niillä EU:n talouden operatiivisille alueille, joilla on vahva juridinen valmius toimia. Ohjausjakson talouden vahvan painotuksen voi nähdä siis vahvistavan jo historiallisesti heikompaa sosiaalisen ulottuvuuden asemaa (ks. Copeland & Daly 2015, 150).

Kolmas kritiikki ohjausjaksoa kohtaan käsittelee puolestaan sen mahdollista ”pakottavaa ja määrittelevää” luonnetta. Rakenteellisten muutosten reformit maakohtaisissa suosituksissa koskien sellaisia alueita, joissa jäsenvaltioilla on ensisijainen toimivalta (kuten esim. sosiaali- ja työllisyysasiat), voidaan nähdä myös uhkaavan tätä kansallista toimivaltaa. Sosiaalisen ulottuvuuden legitimizeettikysymys nousee väistämättä esille akateemisessa ja poliittisessa keskustelussa pilarin implementoimisen ja ohjausjakson sosiaalisen muutoksen tarkastelussa (Garben 2018, 211.)

EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja sen toimijat ovat tilkkutäkkimäinen kokonaisuus erilaisia käytänteitä ja niiden rooli on hyvä ymmärtää kokonaiskuvan saamiseksi yleisellä tasolla,

kuten tässä luvussa on tuotu esille. Sosiaalisten investointien paradigman ilmenemistä tarkastellaan ohjausjakson yhteydessä mutta tulevaisuuspohdinnassa sekä johtopäätöksissä näillä aiemmin esitellyillä toimilla on tärkeä rooli, jotta kokonaisuus kasataan selkeästi taas yhteen. Ensin tutkimus etenee kuitenkin tarkemmin tutkielman teoreettisen lähestymistavan sekä aineiston kuvaukseen ja käsittelyyn sekä analyysiosioon.

3. Sosiaalisten investointien paradigma

Taloudellinen kansainvälistyminen, teknologiset innovaatiot, yhteiskuntien väestörakenteen ikääntyminen sekä muuttuvat perherakenteet ovat nyky-yhteiskuntia jatkuvasti muuttavia tekijöitä. Ne vaikuttavat lisäksi laaja-alaisesti sosiaali- ja terveystalouteen teemoihin myös ylikansallisesti. Yksilöiden, perheiden ja kokonaisten yhteiskuntien monipuolisen toimintakykyisyyden tukeminen lapsuudesta vanhuuteen investoimalla inhimillistä pääomaa vahvistaviin toimiin, jotka helpottavat sosiaalisten riskien ja elämän muutostekijöiden kohtaamista, näyttäytyvät sosiaalista inklusiota ja kestävästä kasvusta lisäävinä toimenpiteinä. Tällaiset investoinnit näyttäytyvät myös tehokkaampina kuin pelkästään sellaiset politiikkatoimet, jotka ”korjaavat sosiaalista epäonnetta” esimerkiksi pelkin tulonsiirtoin taloudellisten tai henkilökohtaisten kriisien jälkeen. Tämä ajattelutapa luo myös pohjan sille, miksi kenties uudenlainen ”paradigma” tai hyvinvoinnin rakenteita ohjaavan normatiivisen kehyksen voi nähdä muodostuneen. Tällainen toimintaa ohjaava ajattelutavan muutos, eli siirtyminen kohti sosiaalisten investointien paradigman ajatusmaailmaa, on nähtävillä erilaisissa EU:n ”inklusiiviseen kasvuun” pyrkivissä strategisissa ohjaavissa asiakirjoissa ja käytänteissä (ks. esim. Hemerijck 2018, 811). Sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa avataan tässä luvussa ja sen sisältö jaotellaan kategorioihin, joka selkiyttää analyysin tekemistä ja tutkimuksen tarkastelussa olevan muutoksen tai lisääntymisen hahmottamista.

Euroopan unionin sosiaalista ulottuvuutta, sosiaalipoliittisten tavoitteiden implementointia sekä eri politiikkasektorien yhteistyötä sosiaalisen hyvinvoinnin kasvattamisen näkökulmasta voi luonnollisesti tarkastella monista näkökulmista. Selkeimpinä akateemisen tarkastelun jakolinjoina sosiaalipoliitiikan asemaa EU-politiikassa tarkasteltaessa ovat mainittu sosiaalisten investointien näkökulma ja tällaisen ajattelutavan kasvu Euroopan unionissa. Se näyttäytyy ajatusmallina, joka painottaa sosiaalipoliitiikan sekä talouspolitiikan toisiaan tukevaa sosiaalisten investointien

käsitettä ja politiikkatoimia sen ympärillä. Tällaisia sosiaalisia investointeja ovat inhimilliseen pääomaan sijoittaminen, toimintakykyisyyden kasvattaminen sekä esimerkiksi koulutuspolitiikan vahvistaminen, työmarkkinoiden kehittämisen huomiointi päätöksenteossa, muut ihmisten aktivoinnin muodot sekä sosiaalisen inklusion vahvistaminen (ks. esim. Van Keesbergen & Hemerijck 2012, 476.)

Toisen näkökulman talous- ja sosiaalipoliittisen tasapainon järjestämiseen muodostavat vanhemmat perinteisesti talouspolitiikan teoreettiset suuntaukset. Niitä ovat keynesiläinen ajatusmalli talouden ja hyvinvointiyhteiskunnan järjestämisestä ja uudemmin neoliberalismi ja talouden neoliberali kritiikki, joka painottaa markkinoiden hegemonista asemaa, yksityistämistä sekä ylätasoisesta sääntelystä vapautumista (Copeland & Daly, 2018, 1003). Sosiaalisten investointien ajattelutavan tai paradigman muotoutumisen ymmärtämiseksi on tärkeää tunnistaa jo aiemmin sosiaalipoliitiikan kentällä tapahtuneita kehityskulkuja. Näitä sosiaalisten investointien näkökulmaa edeltäneitä tai sen kanssa päällekkäin ilmeneviä paradigmoja käsitellään seuraavassa alaluvussa, seuraten Anton Hemerijckin (2012) jäsentelyä ja vertailua.

Sosiaalisten investointien käsitettä voi tarkastella myös esimerkiksi hyvinvoinnin ja sosiaalisen ulottuvuuden piiriin kuuluvien teemojen tulevaisuuden näkökulmasta (Nolan 2013, 21), joka teemana näkyy myös tämän tutkimuksen toisessa tutkimuskysymyksessä ja haastattelujen analyysiosiossa. ”Sosiaalisten investointien kielen” voi nähdä olevan uppoutuneen Euroopan unionin diskurssiin Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä lähtien. Sosiaaliset investoinnit voivat siis näyttäytyä uutena sosiaalipoliitiikan näkökulmana tai paradigmana talouskriisin jälkeisessä maailmassa sekä tietoon pohjaavan talousajattelun kontekstissa (knowledge-based economy)⁴ (Mt. 2013 22).

3.1 Sosiaalisten investointien paradigman teoreettinen ydin

Sosiaalisten investointien ajatusmaailman tai paradigman keskeisimmät arvot ja periaatteet ovat sosiaalinen inklusio, laadukkaat ja joustavat työt/työmarkkinat sekä toimintakykyisyyden kasvattaminen (Morel et al. 2012, 13.) Sosiaalisten investointien paradigman teoreettisessa ytimenä voi nähdä sellaisen politiikkatoimien teorian, joka problematisoi ja tarkastelee talous- ja sosiaalipoliitiikan toimia syvemmin kuin vain

⁴ Tietopohjaisen talouden periaatteisiin kuuluvat taitava ja joustava työvoima, joka nähdään kasvun vahvistajana. Sosiaaliset investoinnit ovat keskiössä tuottamassa tällaista työvoimaa (Ks. esim. Nolan 2013).

resurssien ”uudelleenjakamisen” tai sosiaalivakuutusten näkökulmasta ja pyrkii vastaamaan oikeudenmukaisesti ja tasa-arvoisesti yhteiskuntien muutokseen, jossa ylikansallisen toiminnan lisääntyminen sekä erityisesti ikääntyminen ja muuttuvat perherakenteet ovat keskeisiä tekijöitä (Hemerijck 2018, 814.) Kriittisyys monien Euroopan maiden toimintamalleja kohtaan, joissa painottuvat esimerkiksi eläkejärjestelmien kestävämyys ja väestön ikääntymisen haasteet, miesten perinteinen rooli kotitalouden tulonsaajina, työelämän syrjivät rakenteet ja perheiden monimuotoisuuden tunnistaminen, hyvinvoinnin ja tuen ulottuminen vain osalle ihmisistä sekä pitkäaikaistyöttömyyden ja koulutuksen saavutettavuuden teemat ovat lähtökohtia sosiaalisten investointien ajatusmaailman mukaisille politiikkatavoitteille ja toimille.

Sosiaalisten investointien politiikkatoimien teorialle keskeisiä teemoja ovat resurssien jakautumisen tematiikka, hyvinvointivaltion ”kannatteleisuuden kapasiteetin” tematiikka, sukupuolittuneen perhe-elämän vaikutuksien tematiikka sekä instituutioiden toisiaan täydentävien toimien tematiikka koskien tulojen ja etuuksien toteutumisen käytänteitä (Hemerijck 2018, 815.) Suhteessa talouspolitiikkaan sosiaalisilla investoinneilla tarkoitetaan siis sitä, että talouden kestävällä kasvulla on positiivinen rooli uusien sosiaalipoliittisten rakenteiden luomisessa. Kestävä ja inklusiivinen kasvu puolestaan vaatii investointeja inhimilliseen pääomaan (Morel et al. 2020, 13.) Tällaiset investoinnit, resurssien allokointi ja ohjauksella tai lainsäädännön avulla toteutettavat politiikkatoimet lisäävät työkykyisyyttä, työllistymistä ja tukevat työmarkkinoita ”tietopohjaisen talouden” tarpeissa, jossa työvoima on taitavaa ja joustavaa.

Sosiaalisten investointien näkökulmasta sosiaalipolitiikka nähdään ennakkoehtona talouskasvulle ja työpaikkojen luomiselle. Tärkeimpiä arvoja ja periaatteita sosiaalisten investointien näkökulmassa ovat sosiaalinen inklusio, laadukkaat työpaikat, toimintakykyisyys ja toimintamahdollisuusajattelun painottaminen sekä siihen liittyvä mahdollisuuksien tasa-arvo. Instrumentteja toteuttaa sosiaalisia investointeja ovat esimerkiksi sosiaalipalveluiden sekä työmarkkinoita koskevien toimintamallien kehittäminen, varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tukeminen, korkeakoulutukseen panostaminen, ”elämänmittaisen oppimisen” kehittäminen sekä naisten työllistymistä tukevat toimenpiteet toiminnan rakenteina ja strategisena ohjauksena (Morel et al 2012, 2-13.)

Sosiaaliset investoinnit voi nähdä lisäksi muiden kuin taloudellisten ja ohjaavien tai lainsäädännöllisten resurssien allokoimisena hyvinvointipäämääriin (Puhakka 2017, 41.) Sosiaalisia investointeja voi jakaa myös operationaalsiin investointeihin⁵, joskin tällaisia investointeja tehdään useimmiten paikallisesti toisin kuin EU-tason ylätasoista ohjausta. Operatiivisia investointeja ovat esimerkiksi konkreettiset hyvinvointia edistävien toimien tai toimintapaikkojen perustaminen.

Sosiaalisten investointien ajattelutavalle on erityisen merkittävää, että sosiaalipoliittinen ohjaus ja toimet nähdään hyvinvoinnin ja toimintakykyisyyden kautta tuottavuutta lisäävänä tekijänä, jotka ovat välttämättömiä talouden kehittymiselle ja työllisyyden kasvulle. Näin ollen pelkästään taloudelliset kannustimet kasvun ja toimeentulon lisäämiseksi (ks. esim. OECD 1994) eivät ole pelkästään merkittäviä. Tällaisen *tuottavan sosiaalipolitiikan* näkökulman voi nähdä myös talouden diskurssina, joka puolustaa sosiaalisia oikeuksia mutta joka liittyy myös talouden tehokkuuden vaikutuksiin. Tällaisen ajattelutavan voi katsoa mahdollisesti helpottavan jännitettä sosiaalisen solidaarisuuden sekä taloudellisen tehokkuuden kollektiivisuuden idean ja yksilöllisen osallisuuden välillä (Morel et al. 2012, 9.)

Sosiaalisten investointien paradigman hyvinvointia edistävät rakenteet ovat kehittyneet erityisesti vastaamaan kasvavan köyhyyden sekä sosiaalisen syrjäytymisen teemoihin, uudenlaisten tarpeiden ja sosiaalisten riskien lisääntyessä nyky-yhteiskunnissa. Sosiaalisten investointien paradigman ydintavoite on siten luoda kestävää hyvinvointitavoitteiden kasvua ja kehitystä, joka on myös tehokasta työllisyyden ja taloudellisen kasvun näkökulmasta. Tätä ydinajatusta hyvinvointia edistävien rakenteiden modernisoinnista taas tukee ajatus siitä, että sosiaalipolitiikan tulisi valmistaa yhteiskuntia estämään sosiaalisia ja taloudellisia riskejä, esimerkiksi muuttamalla työelämän rakenteita ja perheitä tukemalla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi köyhyyden sukupolvien välisen periytymisen estämistä ennemmin kuin ongelmien korjaamista vasta sitten, kuin ne ovat ilmentyneet. Sosiaalipolitiikka nähdään siis, kuten mainittua, ennakkoehtona talouden kasvulle (Morel et al. 2012, 11.)

⁵ Suomen sosiaali- ja terveys SOSTE ry jakaa hyvinvointi-investoinnit strategisiin ja operationaalsiin investointeihin. Näistä ensimmäiset ovat ohjaavia dokumentteja, toiminnan linjauksia, suosituksia, lainsäädäntöä ja resurssien allokointia. Jälkimmäiset puolestaan konkreettisempia toimia, esimerkiksi sairaalan rakentaminen tai järjestön perustaminen voivat olla esimerkkejä operationaalisista hyvinvointi-investoinneista. Molempien takana on ajatus hyvinvoinnin kasvattamisesta (Puhakka 2017.)

Huomattavaa on, että hyvinvointia painottava erillinen politiikkaparadigma toimii laajalaisemmin kuin kilpaileva makrotaloudellisen systeemi. Hyvinvointivaltiot koostuvat niin sanotuista ”normatiivisista portfolioista”, jotka sisältävät toisistaan riippuvaisia politiikka-alueita. Näitä alueita ovat esim. sosiaaliturva, perhe-etuudet, julkinen terveydenhuolto, koulutus, työmarkkinoille kuuluvat asiat sekä lisäksi makrotaloutta koskeva politiikka, joka vaikuttaa kansalaisen mahdollisuuksiin esimerkiksi työllistyä. Näillä perustein ”hyvinvointipolitiikan paradigma” tarkoittaa normatiivista kehystä tai referenssiä, jonka ymmärryksen ja arvot rationaaliset päättäjät jakavat ja joka taustoittaa ymmärrystä politiikkaongelmista (Hemerijck 2018, 814.)

Lisäksi tällainen politiikkaparadigma ohjaa politiikkareformeja monialaisten, toisistaan riippuvaisten sosiaalipoliittisten alueiden välillä (Hemerijck 2018, 814.) Näin ollen tämän voi nähdä ilmentävän sitä, että sosiaalisten investointien paradigmasta tai ajatusmaailmasta puhuttaessa on tärkeää muistaa teeman kokonaisvaltaisuus ja laajalainen ulottuvuus. Mahdollisen talouden ohjauksen lisäksi ajatusmaailma ulottuu pidemmälle; globaalien ja ylikansallisten aloitteiden, lainsäädännön, strategisen ohjauksen ja resurssien allokoimisen lisäksi myös kansallisen toimivallan alueelle etenkin normatiivisesti ja konkreettisempien, operationaalisten hyvinvointi-investointien alueelle.

3.2. Sosiaaliset investoinnit toimintakykyisyyksien ja tietopohjaisen talouden joustavan työelämän vahvistumisena sekä inklusiivisena ja kestäväenä kasvuna

Sosiaalisten investointien paradigma näyttäytyy muutoksena kohti oikeudenmukaisia, tasa-arvoisia ja toimintakykyjen lisäämiseen perustuvia politiikkatoimia eri sosiaalisen ulottuvuuden alueilla, joilla pyritään kohti kestävää ja inklusiivista kasvua. Köyhyyden ehkäisy, perhe- ja sukupuolipolitiikka, koulutus, joustava työvoimapolitiikka sekä julkiseen terveydenhuoltoon investoiminen ymmärretään hyvinvointia lisäävinä pitkän aikavälin tekijöinä ja sosiaalisten investointien periaatteen mukaisina kestävinä politiikkatoimina.

Edellä mainituin perustein ja paradigman teoreettisiin ja tavoitteellisiin lähtökohtiin perustuen sosiaalisten investointien paradigma jaotellaan tässä tutkimuksessa *1. Toimintakykyisyyksien vahvistamisen, 2. Tietopohjaisen talouden joustavan työvoiman*

sekä 3. Inklusiivisen ja kestävän kasvun teemakategorioihin, jotka nousevat esille myös analyysissä esille tulevista teemoista. Lisäksi operationaalinen jaottelu selkeyttää teorialähtöistä analyysiä. Kategoriat toimivat ylätasoinen jaottelun elementteinä jo esille tuoduille teemoille ja niiden muodostamisessa on teorian taustoitukseen lisäksi huomioitu sosiaalisten investointien ajatusmallia selkeyttävät viisi tavoitteellista ulottuvuutta. Nämä ulottuvuudet ovat toimijan (tässä tapauksessa EU:n) 1. *merkittävät politiikkatavoitteet*, 2. *kausaaliset politiikkatoimet*, joissa painottuvat tietoisuus sosiaalisten riskien vaikutuksista kansalaisten elämässä, 3. *harkitut politiikkainstrumentit, jotka lieventävät sosiaalista haavoittuvuutta tietopohjaiseen talouteen perustuvassa järjestelmässä*, sekä 4. *tehokkaat hallinnon toimet*, jotka sisältävät 5. *vahvoja normatiivisia vakaumuksia* (Hemerijck 2018, 812.) Nämä strategista tasoa ja hallintoa määrittelevät ulottuvuudet on huomioitu tarkastelun kategorioiden muodostamisessa ja ne huomioidaan aineiston analyysissä ja johtopäätöksissä.

Näiden viiden eriulottuvuuden lisäksi Anton Hemerijck (2018) hahmottelee sosiaalisten investointien ajatusmaailmalle operationalisoidun taksonomian paradigman ”mitattavuuden” parantamiseksi. Tässä taksonomiassa sosiaalisten investointien periaatteet ja politiikkatoimien tavoitteet on jaoteltu kolmeen kategoriaan; 1. *Sosiaalisten investointien merkitys nykyaikaisten työmarkkinoiden ja elämän siirtokohtien ”sujuvuutta” (flow) edistävinä toimina*, 2. *Inhimillisen pääoman ja toimintakykyisyyden ”varaston/kapasiteetin/resurssien” (stock) kasvattaminen ja laadun ylläpito sekä 3. Vahvan minimitoimeentulon säilyttäminen ja turvallisuusverkostot ”puskureina” (buffers), mikrotason tulotason turvaamiseksi sekä makrotaloudellisen tasapainon tukemiseksi*.

Hemerijck esittää lisäksi esimerkit näistä kolmesta politiikkatoimesta, jotka hän pohjaa OECD:n raporttiin, joilla hyvinvointia ja toimintakykyisyyttä voidaan lisätä. Esimerkiksi tulotasoerojen kaventaminen vaatii hyvin monitasoista politiikkaa: naisten työllisyysasteen ja laadukkaiden työurien vahvistamista (sujuvuus), proaktiivista lapsuusajan kehitystä sekä nuoruus- ja aikuisiän koulutusta (varastot) sekä tehokkaita aktivoimisen tapoja sekä verotus- ja tulonsiirtosysteemien tehokasta toimintaa. Nämä ovat esimerkkejä sosiaalisten investointien operationalisoiduista politiikkatoimista, jotka vahvistavat hyvinvointia ja toimintakykyisyyttä (Hemerijck 2018, 816.)

Tämä taksonomia on toiminut ohjaavana periaatteena tämän tutkielman analyysia ohjaavien teoreettisten käsitekategorioiden muodostumisessa ja niiden sisältöinä yhdessä edellä esiteltyjen paradigman teoreettisten ja tavoitteellisten sisältöjen sekä viiden eri hallinnollisen ulottuvuuden kanssa. Edellä esiteltyihin lähtökohtiin perustuen sosiaalisten investointien paradigma jaotellaan kolmeen kategoriaan;

Toimintakykyisyyksien vahvistaminen

Toimintakykyisyyksien vahvistamisen kategoriaan sisältyy Hemerijckin taksonomijaottelusta *inhimillisen pääoman ja toimintakykyisyyden ”varaston/kapasiteetin/resurssien” (stock) kasvattamisen ja laadun ylläpidon tematiikka*. Inhimillisen pääoman ja toimintakykyisyyden ”varastoiminen” tarkoittaa sitä, että sosiaalisilla investoinneilla on pitkäaikaisia vaikutuksia sosiaalisten palveluiden tuottamissa toimintakykyisyyttä ja yksilöiden joustavuuden vahvistamisessa. ”Saman katon alle” ikään kuin kootaan erilaisia palveluja, jotka tukevat elämän eri tilanteissa. Näitä ovat päivä- ja vanhustenhoito, taitojen tukeminen sekä koulutusmahdollisuudet esimerkiksi työttömyyttä kohdatessa sekä terveys, koulutus- ja perhetuen palvelut.

Toimintakykyisyyksien tematiikan voi nähdä sellaisina resursseina, jotka lisäävät hyvinvointia, jaksamista sekä erilaisista sosiaalisista riskeistä selviämisenä. Sosiaalinen inklusio, osallisuus sekä tunne siitä, että on tasavertainen yhteiskunnan jäsen, jolla on resursseja toimia, ovat toimintakykyisyyden määritteitä. Toimintakykyisyyden käsitettä määritellään laajemmin alaluvussa 3.1.1. ja käsite toimiikin teoriakategorisoinnin ensimmäisenä askeleena kohti tietopohjaista taloutta, joustavaa työelämää ja inklusiivista kasvua, jotka kaikki vaativat toimintakykyisiä ihmisiä ollakseen tuottavia (ks. Morel et al. 2012, 12-13.)

Tietopohjaisen talouden joustava työelämä ja tekijät

Tietopohjaisen talouden joustava työelämä -kategoria pitää sisällään Hemerijckin (2018) jaottelusta erityisesti nykyaikaisten työmarkkinoiden ja elämän siirtokohtien ”sujuvuutta” (flows) edistävien toimenpiteiden ja tavoitteiden tematiikan. Se tarkoittaa työelämän teemojen tehokasta ja optimaalista jakautumista elämän eri niveltilanteissa.

Toimintakykyisyyksien vahvistaminen ja inhimilliseen pääomaan investoiminen esimerkiksi elinikäistä oppimista vahvistamalla ja koulutusmahdollisuuksia lisäämällä sekä muiden osallisuuden ja sosiaalisen kuuluvuuden muotojen vahvistamisella nähdään tärkeänä osana sitä, että ihmisillä on tietopohjaa vastata yhteiskuntien muutokseen ja erilaisten työntekijöiden tarpeeseen. Tämän voi nähdä vahvistavan kilpailukykyä ja työpaikkojen luomista. Joustava työelämä tarkoittaa toisaalta joustavia työmarkkinoita, joissa erilaiset elämäntilanteet huomioimaan tasaveroisina ja toisaalta sitä, että työvoima on osaavaa, hyvinvoivaa ja sitä kautta myös tehokasta. Tällainen työvoima nähdään ”moottorina” talouden kasvulle (Nolan 2013, 22)

Tietopohjaisen talouden työelämässä sosiaalisten palvelujen rooli tukee työmarkkinoita. Tällaisia tukitoimia ovat esimerkiksi varhaiskasvatuksen laatu, korkeakoulutus, aktiiviset työmarkkinapolitiikat sekä erityisesti esimerkiksi naisten työllisyyden tukeminen (Morel et al. 2012, 1.).

Inklusiivinen ja kestävä kasvu

Inklusiivisen kasvun kategorian voi nähdä sisältävän sekä sosiaalisen kuuluvuuden kasvun, että kestävän ja kaikille kasvua tuottavan talouden tematiikan. Hemerijkin (2018) taksonomiajaottelusta erityisesti minimitoimeentulon säilyttämisen tematiikka turvallisuusverkostojen ”puskurina” (buffers), mikrotason tulotason turvaamiseksi sekä makrotaloudellisen tasapainon tukemiseksi sisältyy inklusiivisen kasvun kategoriaan. Se tarkoittaa minimitulotason varmistamista, jolloin voidaan vakauttaa myös talouden suhdannevaihteluita sekä talouden ”shokkeja”.

Lisäksi sosiaalisten investointien periaate siitä, että sosiaalipoliittiset toimet ovat talouspolitiikan ehto, kuuluu inklusiivisen kasvun tematiikkaan. Kun ihmiset ovat toimintakykyisiä, heitä tuetaan elämän erilaisissa tilanteissa esimerkiksi osallisuutta lisäämällä tai sosiaalivakuutuksin he ovat joustavaa ja osaavaa työvoimaa. Se puolestaan lisää tuottavuutta, talouskasvua, kilpailukykyä, sosiaalista edistystä sekä poliittista resilienssiä. Inklusiivisen kasvun periaatteen mukaisesti taloudelliset hyödyt ja talouskasvu jakautuu reilusti kaikille, esimerkiksi verotuksen ja kilpailukykyisen palkkauksen keinoin (Ks. esim. Murtin et al. 2015.)

Sosiaalisten investointien talouden kasvun paradigma hyväksyy pitkälti keynesiläisyyden periaatteet vahvan hyvinvoinnin edellytyksestä vahvalle taloudelle. Sosiaalivakuudet nähdään talouden vakauttajina, minimitoimeentulon periaate taas köyhyyden torjumisen välineenä. Sosiaalisten investointien ajatusmaailma pyrkii huomioimaan sellaiset sosiaaliset riskit ja markkinahäiriöt, jotka neoliberaali talouspolitiikka yleensä sulkee teoreettisen analyysin ulkopuolelle. Lisäksi neoliberaali talouspolitiikka keskittyy usein vain julkisen talouden kustannuksiin, se ei huomioi keskeisiä makro- ja mikrotaloudellisia tekijöitä, joita sosiaalisten investointien näkökulmasta pidetään merkittävinä. Kuitenkin yhteistä on, että keskitytään markkinoiden tarjontapuoleen, sillä sosiaaliset investoinnit tuottavat yksityisiä ja julkisia osinkoja keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Sosiaalisten investointien talouden kasvun ajattelulle keskeistä on, että hyvinvointivaltion tulevaisuus on riippuvaista veronmaksajien määrästä ja tuottavuudesta. Tämä varmistetaan toimintakykyisyyksien vahvistamisella, tietopohjaan panostamalla sekä joustaviin työ- ja perhe-elämän rakenteisiin investoimalla ja sosiaaliturvalla (Morel et al 2012, 50-51.)

Analyysissa nämä operationalisoidut käsitekategoriat toimivat maakohtaisten suositusten analyysin jäsentelyn välineinä. Tavoitteena on jäsenellä paradigmanmuutosta sekä sitä, miten mahdollisesti näiden operationalisoitujen käsitteiden mukaiset politiikkaehdotukset ja toimenpiteet voivat lisätä hyvinvointia ja toimintakykyisyyttä EU:ssa. Eri elämän osa-alueilla ulottuvat ja erityisesti nivelkohtia tukevat toimenpiteet nähdään siis taloutta, työllisyyttä ja toimintakykyisyyttä tukevinä toimenpiteinä, jotka tasapainottavat talouden heilahteluja ja tuottavat samalla pitkäaikaisesti hyvinvointia. Keskeistä uuden paradigman ilmenemisessä ja erityisesti investoinneista puhuessa on luonnollisesti myös mitattavat hyvinvointitulokset ja indikaattorit, joiden pohjalta tavoitteita luodaan. On myös tärkeää huomata, että politiikassa ja poliittisissa päätöksissä kolmen hahmotellun teeman toimenpiteet saattavat olla myös hyvin päällekkäisiä ja ymmärtää jaottelu kokonaisvaltaisena teoreettisena käsitekehikkona.

3.2.1 Toimintakykyajattelu - Capabilities Approach

Sosiaalisten investointien paradigman keskeisessä roolissa tulee esille lisäksi vahva painotus toimintakykyisyyden edistämiseen. Tämä onkin valikoitunut yhdeksi teorian operationalisoidun kategorisoinnin luokaksi. Toimintakykyisyyttä ja sen ilmenemistä hyvinvointiparadigman vahvistumisen yhteydessä on tarkasteltu aiemmin itsenäisempänä

kokonaisuutena ja sitä ovat käsitelleet aiemmin erityisesti Martha Nussbaum sekä Amartya Sen. On huomionarvoista, että toimintakykyajattelun tematiikka hahmotetaan lisäksi omana kokonaisuutenaan teoreettisen kokonaisuuden ymmärtämiseksi.

Toimintakykyajattelu painottaa ihmisten arvokkuutta ajattelunsa ytimessä. Lisäksi olennaista on, että ihmisten toimintaa ja tavoitteita tulisi tukea ihmisen erilaisia kykyjä tukien. Kaikkien ihmisten oikeus tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti sekä kukoistaa ovat ajattelun painopisteitä (Hedge & McKenzie, 2012, 327). Marta Nussbaum määrittelee teoksessaan *Capabilities Approach* (2011) toimintakykyisyyden kehikon ja arvokkaan ihmiselämän peruselementit ja oikeudet. Tässä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ajatusmaailmaan pohjautuvassa listauksessa identifioidaan sellaiset oikeudenmukaisuuden jakautumisen standardit, jotka jokaisessa ”säällisessä” poliittisessa järjestelmässä tulee turvata kansalaisille (ks. esim. Roberts, 2013, 613.)

Sosiaalista oikeudenmukaisuutta painottava poliittis-filosofinen toimintakykyajattelun malli näyttäytyy hedelmällisenä EU:n sosiaalista ulottuvuutta ja maakohtaisia suosituksia tarkasteltaessa. Toimintakykyjen lisääminen näyttäytyy sosiaalisten investointien paradigman tärkeänä osa-alueena (Puhakka, 2014) ja analyysissä huomioidaankin nämä ”inhimillisen elämän keskeiset toimintakyvyt”, jotka Nussbaum esittelee teoksessaan. Nämä keskeiset toimintakyvyt ovat tiivistetysti (suom. Laitio, Tommi 2014):

1. kyky normaalin mittaiseen ja elämisen arvoiseen elämään
2. kyky hyvään terveyteen, riittävään ravintoon ja suojaan
3. kyky liikkua vapaasti ilman pelkoa
4. kyky käyttää aistejaan, ajatella, unelmoida ja järkeillä, mahdollisuus kokea ja tuottaa oman valinnan mukaisesti elämyksiä, kyky taiteelliseen ja poliittiseen ilmaisuun, uskonnon harjoittamiseen ja miellyttävien kokemusten kokemiseen
5. kyky tunkea rakkautta ja läheisyyttä itsen ulkopuolisia kohtaan ilman pelkoa ja ahdistusta
6. kyky ja mahdollisuus muodostaa käsitys hyvästä ja osallistua kriittiseen reflektioon oman elämän suhteen
7. kyky elää muiden kanssa ja tulla kohdelluksi tasavertaisena
8. kyky kantaa vastuuta ja elää symbioosissa elinkunnan muiden lajien kanssa
9. kyky nauruun, leikkiin ja vapaa-ajan toimintaan
10. kyky poliittiseen osallistumiseen, sananvapauteen ja omistamiseen

Nämä toimintakyvyt kuuluvat yksilöille ja niiden tarkoituksena on kohdella ihmisiä päämäärinä. Tavoitteena siis on, että toimintakykyjä tuotetaan kaikille ihmisille, eikä ketään käytetä keinoina tuottaa toimintakykyjä muille (Nussbaum, 2011, 35.) Niitä ei siten voi suoraan tarkastella ylikansallisen toimijan suosituksissa koskien tiettyjä maita.

Kuitenkin tematiikasta voi nostaa tärkeitä esille nousevia strategisen ohjauksen arvoja, ohjausta ja malleja sille kuinka oikeudenmukaiset ja toimintakykyisyyttä lisäävät olosuhteet EU:n jäsenmaissa tulisi järjestää. Sosiaalisten investointien paradigma pyrkii tällaisten toimintakykyjen vahvistumiseen sosiaalipoliittisten toimien lähtökohtana ja se nähdään sosiaalisen kuulumisuuden, työelämän joustavuuden, sosiaalisiin riskeihin varautumisen ja niistä selviämisen sekä kestävän, inklusiivisen kasvun ennakkoehtona.

3.3. Keynesiläisyys ja neoliberalismi

Toisen maailman sodan jälkeen valtioiden kehitys hyvinvointivaltioiksi tarkoitti sosiaalisen suojelun ”normatiivisen sitoumuksen vahvistumista” tarkoittaen sitä, että sosiaaliset oikeudet huomioitiin ja toimenpantiin. Myös hallinnon rakenteet painottivat vapauden ja demokratian periaatteita. ”Sotaa edeltävä hyväntekeväisyys korvattiin sosiaalisen kansalaisuuden idealla” (Ks. Esping-Andersen 1994 & Morel et al 2012.)

John Maynard Keynesin analyysiin pohjautuvat makrotalouden lähtökohdat nousivat talouspolitiikan ohjaaviksi malleiksi sodanjälkeisessä maailmassa. Keynesiläisyys perustuu analyysille siitä, että demokraattiset hallitukset pystyvät ottamaan vastuun täyden työllisyyden ja sosiaalisen suojelun saavuttamisesta vaikuttamatta vapaisiin markkinoihin. Keynesiläinen taloustiede keskittyy makrotason taloudellisten toimijoiden käyttäytymiseen ennemmin kuin mikrotason yksittäisten toimijoiden analyysiin (Hemerijck 2012, 39.) Tätä ”hyvinvointikapitalismiksi” kutsuttua ajattelua leimasi lisäksi sen toiminnan perusta kokonaiskysynnän lisäämisestä suhdannevaihteluiden tasaamiseksi. Keynesiläisyyden ajatusmalli sisältää ”uppoutuneen liberalismiin”⁶ ajatuksen ja demokraattisen hallinnan periaatteen. Inhimillisen solidaarisuuden nähtiin täydentävän markkinatalouden toimintaa.

Keynesiläisyydellä oli vahva rooli hyvinvointivaltioiden luomisessa. Yhteiskunnan sosiaalivakuutuksista tuli sosiaalipolitiikan perustavanlaatuinen tekijä. Työntekijät vaikuttivat itse sosiaaliturvan karttumiseen, joka vahvisti riskeiltä suojautumista esimerkiksi työttömyysturvan kehittyessä.

⁶ Uppoutunut liberalismi tarkoittaa liberalistisen talousjärjestelmän elementtien kytkeytymistä hyvinvointivaltioperiaatteeseen. Markkinavoimat tuotiin regulaation piiriin sekä demokraattisen liberalismiin ajatusmaailma yhdistettiin interventionalistiseen talouspoliittiseen ajatteluun (ks. esim. Schieck, 2017.)

1970 –luvulle tultaessa Bretton-Woods –järjestelmä⁷ korvaantui kelluvilla valuutoilla. ”The goodness of fit” hyvinvoinnin laajenemisen sekä markkinoiden vapauttamisen välillä joutui koitokselle. Inflaatio ja massatyöttömyys aiheuttivat julkisen sektorin uupumisen keynesiläisyyden vaatimuksiin ja korporatismiin (Hemerick 2012,39.) Neoliberaali talousajattelu näyttäytyi stagflaation pelastuksena ja nousi vallitsevaksi paradigmaksi. Monetaristinen talouspolitiikka sai suosiota, sillä sen avulla taloutta pystyttiin paremmin selittämään stagflaation aiheuttamia ongelmia, jotka johtuivat hallitusten tehottomista julkisen talouden kysynnän elvytystoimenpiteistä (Hemerick 2012, 40.)

1970-luvun öljykriisit muokkasivat sodanjälkeistä ”vakaaseen teollisuuteen ja työllisyyteen” perustuvaa järjestelmää joustavammaksi. Esimerkiksi työmarkkinoiden joustavuuden lisääminen lisäsi yksityisen sektorin laajentumista, laski hintoja sekä lisäsi tuotannon kysynnän kasvua. Tällaisen neoliberalin ajattelutavan ja politiikkatoimien kasvun ydinajatuksia oli ja on vapauttaa markkinat, instituutiot, säännöt ja regulaatio yhteisestä poliittisesta päätöksenteosta. ”Neoliberaali käänös tarkoitti muutosta institutionaaliseen liberatisaatioon järjestäytyneestä kapitalismista” (Hemerick 2012, 41).

Sosiaalisten investointien ajattelutapa hyvinvoinnin lisäämiseksi sekä sosiaali- ja talouspolitiikan suhde on EU-tasolla huomioitu tieteellisessä ja poliittisessä keskustelussa aiemmin vahvasti EU:n toimivaltakysymyksenä. Tällöin keskustelu on edennyt vahvasti talouspolitiikan ehdoilla. Vallitsevan paradigman haastaminen on lisäksi hankalaa, sillä monesti sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin investoiminen ja resurssien allokointi tuottavat tuloksia ja ”voittoa” pitkäaikaisesti ja hitaammin kuin neoliberalin markkinatalouden periaatteisiin pohjautuvat investoinnit (Ahokas 2014, 198.)

Euroopan unionissa sosiaalisten investointien tematiikka näyttäytyy pääkäsitteenä tarkoittaen politiikkatoimia tai rahallista sijoittamista sosiaalisen inklusion, sosiaalisten innovaatioiden, lapsiin kohdistuvan kehityksen, kodittomuuden, köyhyyden, sosiaalisen

⁷ Bretton-Woods –järjestelmällä tarkoitetaan kansainvälisen talouden hallintajärjestelmää, jonka avulla oli tarkoitus hallita kansainvälisten talousinstituutioiden avulla maailmantaloutta ja pitää valuuttakurssit vakaina (Ks. esim. Steil 2014)

syntyneen, aktiivisen ikääntymisen sekä sosiaalipalveluiden teemoihin panostamiseen. Sosiaalisen suojelun käsite painottaa puolestaan eläkkeiden, terveydenhuollon ja pitkäaikaishuollon teemoja sekä sosiaalisen suojelun saavutettavuutta (ks. esim. Euroopan komissio 2020.) Nämä teemat tulevat esille strategioissa sekä politiikkaprosesseissa, esimerkiksi juuri eurooppalaisen ohjausjakson maakohteisissa suosituksissa.

Euroopan komissio julkaisi vuonna 2013 ”sosiaalisten investointien paketin” joka politiikkatoimillaan pyrki vastaamaan sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan edellä mainituilla osa-alueilla, erityisesti painottaen European Social Fundin rahoituksen suuntaamista näihin teemoihin. Lisäksi erityisesti avoimen koordinaation menetelmän sekä uudemmin ohjausjakson kautta toteutettava ohjaus ja valvonta edistävät sosiaalipolitiikan alueelle kuuluvien haasteiden ja ratkaisujen huomioimista EU-tasolla (Euroopan komissio 2020.)

3.4. Sosiaalisten investointien käsitteen kritiikki ja muita jaottelun tapoja

Sosiaalisten investointien sekä muiden edellä mainittujen ajatustapojen käsitteitä on kuitenkin luonnollisesti myös kritisoitu. Sosiaaliset investoinnit, neoliberalistinen kritiikki sekä keynesiläinen paradigma on nähty esimerkiksi liiankin laajasti laaja-alaisina käsitteinä, politiikkatoimien määrittäjänä tai turhan generalistisina jaottelun käsitteinä (Copeland & Daly 2018, 1003.) Tämä kritiikki huomioidaan analyysin lopuksi, arvioidessa sosiaali- ja talouspolitiikan politiikkatoimien ja suositusten malleja vahvemman sosiaalisen hyvinvoinnin luomisen sekä toimintakykyjen vahvistamisen näkökulmasta. Tämä tutkimus painottaa kuitenkin juuri sosiaalisten investointien käsitettä mielenkiintoisena uutena kenties laajentuvana politiikkatoimien muotoutumisen ja ohjauksen tapana. Lisäksi samankaltainen ”hyvinvointi-investointinen” –käsite on tullut osaksi etenkin suomalaista sosiaali- ja terveysalan julkista keskustelua, jossa talouden ja sosiaalipolitiikan toisiaan tukevia teemoja edistetään tällä yläkäsitteellä. Lisäksi voidaan tulkita, että erityisesti vahvaa talouspoliittista ajattelua käsiteltäessä investointien terminologia on hyvä tapa sidostaa kahden politiikka-alueen keskustelua toisiinsa.

Kirjallisuuskatsauksen pohjalta jaottelua voisi tarkastella toisaalta esimerkiksi erilaisten politiikkapäätösten päämäärien erottelua helpottavan ”jo vanha mutta liian vähän

käytetty” (Copeland & Daly 2018) Wolfgang Streeckin ”market-making & market-correcting social policies” –jaottelun (1995) kautta. Jaottelu jäsentää samaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimintakykyisyyden teemaa, jossa market-correcting measures” nähdään sosiaalista suojelua ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta painottavina talouspolitiikan määrittäjinä ja ”market-making measures” ennemmin vain talouden kasvua tavoittelevana suuntauksena, jossa sosiaalipolitiiset päämäärät jäävät heikompaan asemaan. (Mt. 2018.)

Jaottelun lähtökohtana toimii huomio siitä, kuinka sosiaalipolitiikkaa EU:ssa toteutetaan kahdella tasolla (ylikansallinen ja kansallinen taso) sekä siitä, miten sosiaalipoliittiset teemat eivät etene ainakaan ”spill-over” –efektin tavoin taloudellisen integraation ja market-making –politiikkatoimien seurauksena. Market-making –politiikkatoimien Wolfgang Streeck näkee lisäksi painottavan esimerkiksi yksipuolisesti työmarkkinoiden tehokkuutta ennemmin kuin market-correcting –politiikkatoimet huomioivat ”sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteiden mukaisesti myös työmarkkinoiden tehokkuuden lopputuotokset” ja sosiaalisen suojelun teemat laajemmin (Streeck 1995, 40.)

Lisäksi maininnan arvoista on, että puhuttaessa sosiaalisista investoinneista on tärkeää erottaa paradigma ”social impact investment” –investoinneista ja tematiikasta. Sosiaalisella vaikuttavuussijoittamisella tarkoitetaan rahallisia investointeja sosiaalisesti vaikuttaviin kohteisiin tai projekteihin, joiden tarkoituksena on ns. ”tavallisten” investointien mukaisesti tuottaa rahallista voittoa mutta myös edesauttaa positiivista sosiaalista kestävästä kehitystä (Allman & Escobar de Nogales, 2015, 1.) Tällaisen investoimisen sosiaalivaikutusten analyysi on mielenkiintoinen oma aihealueensa, joka luonnollisesti voisi toimia myös strategiatasoisen sosiaalisten investointien ajattelutavan tai paradigman kanssa yhdessä tai paradigma voisi seurata vaikuttavuussijoittamisen joitakin mittareita. Vaikuttavuussijoittamisen voi nähdä kehittyneen neoliberaalien markkinoiden globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden paranemisen epäonnistumisen myötä. Nykytoimijat ”toimivat nyt yhdessä muutosagentteina uudistetuin ideoin inspiroivan ”sosiaalisen vaikuttavuussijoittamisen” narratiivin omaksuneina” (Mitchell, 2017, 766.)

Erityisen mielenkiintoista vaikuttavuussijoittamisen ajattelutavan näkökulmasta onkin, voiko tai pitääkö kestävässä kasvuun sijoittamisen samanlaiset ”voiton” mahdollisuudet, kuin perinteisesti sijoittamisen maailmassa on ajateltu. Vaikuttavuussijoittamisen

mittareista, hyvän idean toteutusmahdollisuuksien rajoista ja ”measuring social value” ei ole olemassa yhtä mieltä olevaa näkökulmaa (Mitchell, 2017, 752.)

Tämän tutkimuksen analyysissä painottuu moderni sosiaalisten investointien ajatusmaailma, joka yhdistää kestävä kehityksen toimintamallit, kestävä kasvun ajattelun sekä toimintakykyjen kasvattamisen ideat. Investointien käsite sekä sosiaalisen talouden tarkastelu paradigmamuutoksen tarkastelussa soveltuvat kattavasti talouspainotteisen EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tarkasteluun, ja siksi se on valittu muista mahdollisista jaottelun tavoista tämän tutkimuksen teoreettiseksi viitekehykseksi ja nähdään kritiikistä huolimatta laaja-alaisena ja monipuolisena tarkastelun viitekehyksenä mielenkiintoisen muutoselementtinsä ja hyvinvointia kasvattavan päämääränsä vuoksi. Lisäksi se laajuudellaan mahdollistaa ylätasaisen, strategisen tarkastelun verrattuna yksinkertaisempiin jaotteluihin.

4. Tutkimuksen metodit ja aineiston sekä analyysin taustoitus

Tutkimuksen analyysin ensimmäisessä osiossa aineistona toimivat eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaiset suosituskäsitteet sekä konkreettiset toimenpidesuositukset. Niiden perusteella tarkastellaan EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kehitystä sosiaalisten investointien näkökulmasta. Toisessa osiossa aineistona toimivat asiantuntijahaastattelut, joiden kautta tarkastellaan teoriakäsitteistön tulevaisuusteemoja.

4.1 Dokumenttiaineiston taustoitus ja teorialähtöinen sisällönanalyysi

Dokumenttiaineiston muodostavat eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaiset suositukset. Tarkastelussa ovat vuosien 2020, 2015 sekä 2011 suositukset neljän EU-maan osalta, joiden valuutta on euro⁸. Nämä maat ovat Suomi, Saksa, Irlanti ja Slovakia. Maat edustavat erilaisia hyvinvointivaltiomallien maita. Esping-Andersenin vuonna 1990 julkaisema hyvinvointiregiimien luokittelu jakaa valtiot liberaaleihin, korporatistisiin (konservatiivisiin) sekä sosiaalidemokraattisiin hyvinvointimallien maihin (Esping-Andersen, 1990, 29.) Koska Esping-Andersenin luokittelu on jo ajallisesti vanha, tarkasteluun otetaan lisäksi EU-maa, joka edustaa 1990 –luvun jälkeen sosialistisesta

⁸ Eurooppalainen ohjausjakso kattaa kaikki EU-maat. Tähän analyysiin on valittu kuitenkin erilaisia hyvinvointivaltioregiimejä edustavia euromaita, jotta talouspoliittinen pohja myös saman valuutan kannalta on mahdollisesti verrattavissa.

suunnitelmataloudesta markkinatalouteen siirtynyttä ja myöhemmin EU-maaksi liittynyttä valtiota sekä myöhemmin hahmoteltua keski- ja itäeurooppalaista hyvinvointivaltiomallia (ks. esim. Lauzadyte-Tutliene et al. 2018.)

Typologia ei välttämättä kuitenkaan ole niin yksiselitteinen ja sitä on luonnollisesti myös kritisoitu. Kritiikki kohdistuu esimerkiksi hyvinvointimallien yksinkertaistamiseen sekä esimerkiksi sukupuolten ja erilaisten perheiden aseman laaja-alaisemman analyysin puutteeseen. Esping-Andersen vastaa näihin kritiikkeihin ja tarkentaa hyvinvointivaltiotypologioitaan vuonna 1999 julkaisemassaan teoksessaan *Social Foundations of Postindustrial Economies* (Esping-Andersen, 1999.) Tämän tutkielman kannalta relevanttia on kuitenkin ”vain” jakaa ja oikeuttaa tarkasteltavien maiden valintaa verrattain yksinkertaistetusti puuttumatta jaottelun sisältökeskusteluun.

Esping-Andersenin jaottelu pohjautuu dekommodifikaation eli ”sosiaalisen kansalaisuuden” sekä stratifikaation eli yhteiskunnallisen kerrostuneisuuden kriteereille. ”Sosiaalisella kansalaisuudella” tarkoitetaan sitä, millaisen sosiaalisesti hyväksyttävän elintason yksilöt voivat saavuttaa ilman markkinoiden interventiota. Tämä tarkoittaa siis sitä, millaiset mahdollisuudet yksilöillä on saada valtion tulonsiirtoja / sosiaalivakuuksia. Sosiaalisen kansalaisuuden taso on korkea, jos valtion tuki on korkealla tasolla. Stratifikaatio puolestaan pitää sisällään yhteiskunnan jakautumisen ajatuksen tulotason, koulutustason sekä sosiaalisen statuksen perusteella (Lauzadyte-Tutliene et al. 2018, 101.) Esping-Andersenin hyvinvointivaltiomallien luokittelu pitää tärkeänä lähtökohtana sitä, millaisia oikeuksia valtio kansalaisilleen myöntää sekä millaisia valtion toimet ovat suhteessa markkinoihin ja perheiden rooliin sosiaalietuuksien näkökulmasta (Esping-Andersen, 1990, 21.)

4.1.1. Hyvinvointivaltiomallien jaottelu

Esimerkkien maista Suomi edustaa sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltiomallin maata. Tämä tarkoittaa, että sosiaalidemokraattinen ajatusmaailma oli vahvasti muokkaamassa pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia. Sosiaalidemokraattiseen hyvinvointivaltioregiimiin kuuluu, että universalismin ja ”sosiaalisen kansalaisuuden” oikeudet on jaettu kaikkien kansalaisten kesken. Sosiaalidemokraattisessa mallissa hyvinvointi ja tasa-arvo pyritään jakamaan kaikkien kesken, eikä jaottelua eri yhteiskuntaluokkien välillä korosteta vaan pyritään pienentämään. Yhteiskunnan palvelut

ja tuet suunnataan tukemaan yksilöiden toimintakykyisyyttä, eikä esimerkiksi riippuvaisuutta koko perheen tuesta ja toimeentulosta (Esping-Andersen, 1990, 28.)

Saksa puolestaan edustaa konservatiivis-korporatistista valtiomallia, jossa painottuu liberaalien markkinoiden tehokkuus eikä sosiaalisten oikeuksien huomiointi saanut huomiota. Sosiaaliset oikeudet ja tuki perustuvat yhteiskunnalliseen luokkaan ja statukseen. Korporatismi alistettiin valtion rakennukselle ja yksityisille vakuutuksille sekä työsuhde-etuuksille jäi marginaalinen rooli. Tyypillisesti lisäksi sosiaaliturva tällaisissa maissa on perustunut myös kirkon rooliin, perinteisten perhemallien säilyttämiseen sekä perhe-elämään perustuvaan sosiaaliturvaan. Tämä tarkoittaa lisäksi sitä, että valtio puuttuu perheiden tukemiseen vasta, kun perheillä ei ole muita resursseja (Esping-Andersen, 1990, 27.)

Irlanti esimerkkimaana edustaa liberaalia hyvinvointivaltiomallia. Tällaisen hyvinvointiregiimin maassa valtion sosiaalivakuutusten rooli on yleensä pieni ja tukea saavat lähinnä työväenluokkaiset, vähävaraiset henkilöt. Valtio rohkaisee markkinoita ja takaa ikään kuin vain ”minimin”. (Esping-Andersen, 1990, 27.) Yksityiset terveydenhuoltojärjestelmät tai yksityiset eläkejärjestelmät ovat yleisiä (ks. esim. van Der Veen & van Der Brug, 2013.) yksityisiä hyvinvointijärjestelmiä. Seurauksena dekommodifikaatio lisääntyy eli sosiaalisen kansalaisuuden idea hälvenee ja yhteiskunnasta ja tulotasoista muodostuu kerrostuneempia (Esping-Andersen, 1990, 27.)

Slovakia puolestaan valikoitui esimerkkimaaksi euroa käyttävistä EU-maista, jotka siirtyivät 1990-luvulla suunnitelmataloudesta ja sosialistisesta ideologiasta markkinatalouden piiriin ja myöhemmin EU:n jäsenmaaksi. Maa sisältyy myöhemmässä luokituksessa tehtyyn keski- ja itä-Euroopan hyvinvointiregiimien tarkastelussa keskieuroppalaiseen ryhmään (Lauzadyte-Tutliene et al. 2018, 109.) Luonnollisesti tällä perusteella kaikkia tällaisia maita ei voi jakaa yksiselitteisesti yhteen ryhmään mutta Slovakia valitaan tarkasteluotantaan myös sillä perusteella, että se on euromaa kuten muutkin tarkasteluun valitut maat.

Keski- ja itäisen Euroopan maat voi jakaa entisen Neuvostoliiton alueen valtioihin, kommunismin jälkeisiin ”eurooppalaisen tyyppin” valtioihin sekä vielä viimeisenä vasta kehityksen varhaisissa vaiheissa oleviin valtioihin. Näistä ensimmäisenä mainittuun kategoriaa muistuttaa osin korporatis-konservatiivista hyvinvointivaltiomallia mutta

pärjää vertailuissa heikommin. Lisäksi yleisesti sosiaalinen hyvinvointi ja yhteiskunnallisiin insituutioihin luottaminen on heikommalla tasolla (Fenger, 2007, 25.)

Slovakia kuuluu näistä kommunismin jälkeisiin ”eurooppalaisen tyypin” valtioihin. Sillä on paljon yhteisiä piirteitä entisen Neuvostoliiton alueen valtioiden hyvinvointivaltiomallin kanssa mutta lisäksi ”rennompi” talouden kehityskulku, joka heijastuu talouden kehityksessä. Sosiaalisen hyvinvoinnin taso on siten jokseenkin korkeampi, kuin entisen Neuvostoliiton alueen maissa, joka näkyy esimerkiksi pidemmässä elinajanennusteessa (Fenger, 2007, 25.)

Maiden sijoittuminen Espin-Andersenin typologiaan toimii esimerkkimaiden tarkasteluun valikoitumisen oikeutuksena ja jaottelun välineenä. Analyysi keskittyy kuitenkin yhteisesti kaikkia maita koskevaan ja yleisesti EU:ssa tapahtuvaan paradigmanmuutokseen ja analyysi tehdään teorialähtöisesti sosiaalisten investointien paradigman näkökulmasta. Maiden eroavaisuuksia ei siten erotella hyvinvointimallien luokittelujen mukaisesti, vaikka mielenkiintoisia eroja eri typologioiden maista luonnollisesti nouseekin esille.

4.2. Muita huomioita metodologiasta ja aineistosta

Sisällönanalyysillä (content analysis) voidaan luokitella, analysoida ja ymmärtää paremmin mitä tahansa, mitä ihmiset ovat ”luoneet” – oli se sitten esimerkiksi lehtiartikkeleja, elokuvia tai nettisivustoja (Lee Abbott & McKinney, 2013, 316). Perinteisesti sisällönanalyysin voi nähdä tarkoittavan myös julkaistujen raporttien ja dokumenttien tutkimusta. Sisällönanalyysin voi nähdä keskittyvän esimerkiksi jonkun tietyn teeman tarkasteluun aineistosta (Leavy & Prior, 2014, 360.) Lisäksi sisällönanalyysi näyttäytyy tutkimusmenetelmänä, jonka avulla tutkimusmateriaalista pystytään löytämään toistettavissa olevat päätelmät ja tuomaan niiden tarkoitukset tutkimuksen kontekstiin (Krippendorff 2013, 24).

Tässä tutkimuksessa ensimmäisen vaiheen analyysissä tarkastelussa ovat Euroopan unionin neuvoston ja komission eurooppalaisen ohjausjakson Euroopan komission antamat ja Euroopan neuvoston hyväksymät maakohtaiset suositukset. Tästä poikkeuksena on Irlantia koskevat suositukset vuonna 2011, sillä ennen vuotta 2014 Irlanti oli oman tukipaketti- ja sopeutusohjelmansa, eikä ohjausjakson suositusten

piirissä. Tästä syystä vuoden 2011 Irlannin tapauksessa analysoidaan rahoituspäätösdokumenttia koskien sopeutusohjelmaa, joka sisältää suositustoimenpiteitä Irlannille. Lisäksi vuoden 2020 suositusdokumentit ovat ”pelkästään” komission ehdotuksia suosituksiksi, sillä EU:n neuvosto ei ole niitä vielä virallisesti hyväksynyt. Nämä suositukset valikoituivat aineistoksi kuitenkin niiden ajankohtaisuuden vuoksi. Dokumentit ovat kaikki suomenkielisiä. Toisessa sisällönanalyysin vaiheessa tarkastelussa ovat asiantuntijahaastattelut sosiaalisten investointien paradigman ilmenemisen ja muutoksen teeman näkökulmasta.

Sisällönanalyysin avulla tutkimuksen kohteena olevaa tematiikkaa pystytään lähestymään systemaattisesti. Tarkastelussa avataan sitä, miten, kenelle, miksi ja mitä aineiston avulla tarkoitetaan ja mihin sillä pyritään. Lisäksi sisällönanalyysi metodina vaatii ajattelun ja hahmottelun taitoa materiaalia käsitellessä sekä sen määrittelyssä (Lee Abbot & McKinney, 2013, 316.) Tämän voi nähdä tarkoittavan systemaattista mutta luovaa ajattelua.

Teorialähtöisellä analyysillä on ohjaava rooli analyysin läpikäynnissä alusta asti. Aineistosta on tarkoitus etsiä teorian perusteella merkityksiä ja käsitteitä, jotka ilmentävät ja testaavat teoreettista mallia. Teorian paikkansapitävyyttä halutaan testata ja aineistosta etsiä sisältöjä teoriaa kuvaavista teemoista. Aikaisemman tiedon perusteella hahmoteltu operationalisoitu käsite-runko sekä teoriasta muutoin esille nousevat teemat (ks. luku 3) ohjaavat analyysiä (Tuomi & Sarajarvi, 2018.)

Analyysissä avataan tarkastelun maiden sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvat suositukset ja pohditaan sosiaalisten investointien paradigman soveltuvuutta, maakohtaisia eroavaisuuksia sekä suhdetta talouspoliittisiin suosituksiin. Analyysi rakennetaan seuraavasti; aluksi ohjausjakson maakohtaiset suositukset käydään systemaattisesti läpi yksi maa mutta kaikki tarkastelun vuodet (2011, 2015 ja 2020) kerrallaan. Esille nostetaan suosituksissa ilmenevät sosiaalisen ulottuvuuden sisälle kuuluvat teemat ajallinen muutos huomioden. Tämän laaja-alaisen mutta mekaanisemman tarkastelun jälkeen analyysi jatkuu jaotteleamalla esille tulleet sosiaalisten investointien mukaiset teemat teorialähtöisiin kategorioihin. Kategorioiden mukainen analyysi selkiyttää teorialähtöistä tarkastelua sekä sitä, mitkä sosiaalisten investointien ajatusmaailman teemat EU:n sosiaalisessa ulottuvuudessa erityisesti painottuvat. Lopuksi ajallisen muutoksen, mahdollisten maakohtaisten erojen ja

sosiaalisten investointien tematiikan ilmenemistä tarkastellaan ja vertaillaan vastaten tutkimuskysymykseen sosiaalisten investointien paradigman ilmenemisestä ja muutoksesta EU:ssa. Tämän tarkastelun tulokset toimivat haastatteluanalyysin pohjana yhdessä haastatteluaineiston kanssa.

4.3. Haastatteluaineiston taustoitus ja tulevaisuusorientoitunut sisällönanalyysi

Analyysin toisen osan, eli tulevaisuusorientoituneen haastatteluanalyysin, muodostavat asiantuntijahaastattelut ja niiden pohjalta tehtävä sisällönanalyysi. Tässä analyysissä käytetään apuna ja pohjana ensin tehtävän dokumenttianalyysiosion tuloksia. Tämä ensimmäiselle analyysille lisää syvyyttä antava tulevaisuusosio toimii ensimmäisestä analyysiosioista täydentävänä kokonaisuutena. Haastateltavia asiantuntijoita analyysiä varten valittiin neljä henkilöä, joista kaksi edustaa EU-tason sosiaalisen ulottuvuuden parissa tehtävää työtä Suomen valtionhallinnossa. Toiset kaksi asiantuntijaa toimivat järjestösektorilla, niin ikään EU-tason sosiaalisen ulottuvuuden tehtävissä sekä erityisesti myös talousnäkökulmaa ja investointien käsitteen asiantuntemusta tuovana lisänä. Haastattelut kestivät noin 30-45 minuuttia, jonka jälkeen ne litteroitiin materiaalin käsittelyn selkiyttämiseksi.

Haastateltavien toimipaikat ovat seuraavat:

Haastattelu A Valtioneuvoston kanslia

Haastattelu B Suomen sosiaali- ja terveys ry (SOSTE)

Haastattelu C Suomen sosiaali- ja terveys ry (SOSTE)

Haastattelu D Sosiaali- ja terveysministeriö

Haastateltavat edustavat täten kaikki suomalaisia virkahenkilöitä. Kovinkaan yleistävää tulkintaa ei pienestä haastatteluaineisto-otannasta voida tehdä, eikä se ole tarkoituskaan. Haastatteluaineistoon haluttiin kuitenkin valita sekä valtionhallinnon virkahenkilöitä, että järjestösektorin edustajia, sillä perinteisesti sosiaali- ja terveystieteelliset toimijat sekä edunvalvonta ovat linkittyneinä järjestöihin (ks. esim. Deacon 1997, 153.) Haastatteluaineiston analyysin kautta tavoitteena on kartoittaa dokumenttianalyysin lisäksi tulevaisuusorientoituneita, kenties mahdollisia, EU-tason sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuuden suuntaviivoja sekä nostaa esille tärkeitä lisätarkastelua vaativia teemoja.

Asiantuntijahaastattelut on toteutettu puolistrukturoidusti sekä teemahaastattelun periaatteiden mukaisesti. Sillä tarkoitetaan, että haastattelutilanteessa käsitellään tiettyä teemaa ja aihepiiriä. Haastattelujen laajempaan teemana toimi luonnollisesti tutkimuksen

tematiikka, eli EU:n sosiaalisen ulottuvuuden paradigma ja sosiaalisten investointien näkökulma. Koska käytännön tasolla on kenties harvinaisempaa puhua paradigmanmuutoksesta, jaettiin haastattelun teemat kolmeen eri osa-alueeseen, joilla hahmoteltiin EU:n sosiaalisen ulottuvuuden alueella toimien käytänteiden nykytilaa ja tulevaisuuksia. Nämä teemat teemahaastatteluissa olivat: *1. EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja nykytila: käsitteet ja ajankohtaiset teemat, 2. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuus ja 3. Sosiaaliset investoinnit ja sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistaminen EU-tason prosesseissa.*

Haastattelut ovat puolistrukturoituja ja käytössä oli ennalta määritelty kysymyspatteristo. Kysymyspatteristo löytyy tutkielman liitteistä (ks. liite 1.) Patteristoa seurattiin siten melko tarkasti mutta sitä kuitenkin muokattiin tarpeen mukaan joustavasti jättämällä päällekkäisyyksiä aiheuttavia kysymyksiä pois tai esittämällä jatkokysymyksiä. Teemahaastattelun periaatteisiin kuuluu, että haastattelutilanne etenee etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten kautta selkeästi mutta jättää tilaa myös avoimille pohdinnoille (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75.)

Teemahaastatteluissa korostuvat ihmisten tulkinnat asioista, heidän asioille antamat merkitykset sekä se, miten merkitykset syntyvät (Hirsjärvi & Hurme 2001, 48). Tälle ajatukselle perustuu myös tämän analyysiosion aihepiirin valinta ja tulevaisuusorientoitunut teeman luokittelu. Teemahaastattelussa pyritään löytämään vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja tutkimuskysymysten mukaisesti (mt. 75). Analyysin tulosten ja johtopäätösten tehtävänä on sitten linkittää luokitellut kokonaisuudet takaisin akateemiseen keskusteluun ja teorian empiiristen sovellutusten mahdolliseen kenttään (Tuomi & Sarajärvi 2009, 115).

5. Analyysi

Dokumenttien analyysi jakautuu kahteen vaiheeseen. Ensin tarkastellaan aika- ja maaulottuvuutta, tarkemmin ohjausjakson sosiaalisen ulottuvuuden alueelle soveltuvia suosituksia. Niiden sisältöjä arvioidaan teorialinssin läpi maakohtaisesti vertaillen vuosien 2011, 2015 ja 2020 välillä. Tämän jälkeen sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan sopivien suositusten esille nousseet teemat jaotellaan teorialähtöisesti käsitteekategorioihin teema-analyysissä (*toimintakykyisyyksien kasvattaminen, tietopohjaisen talouden joustava työelämä ja tekijät sekä inklusiivinen ja kestävä kasvu*)

luotuihin kategorioihin, jotta tarkempaa yhteyttä operationalisoituihin teoriakäsitteisiin ja niiden vahvistumiseen voidaan tarkastella. Dokumenttianalyysin avulla tarkastellaan ensimmäistä tutkimuskysymystä, eli sosiaalisen investointien paradigman ilmenemistä ja mahdollista muutosta EU:ssa.

Tarkastelun suosituskäsitteet ovat rakentuneet siten, että ensin niissä käydään läpi EU:n yleisiä, ajankohtaisia poliittisia linjauksia sekä suosituksia perustuen EU-koordinaatioon erityisesti talouspolitiikan ohjauksessa mutta myös sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvia teemoja. Lisäksi suosituskäsitteiden alustavat kohdat pitävät sisällään läpikäyntiä maaraaportteista, jotka jäsenmaat ovat toimittaneet raportoiden uudistusohjelmistaan ja talouden tilastaan sekä jokseenkin myös työllisyys- ja sosiaalipoliittisista ohjelmistaan. Näihin pohjaten, Euroopan unionin komissio ja neuvosto ilmoittaa maakohtaiset suosituksensa kosken seuraavan vuoden talouspoliittista kehitystä, sekä muita reformeja kuten työllisyys- ja sosiaalipoliitiikan alueelle kuuluvia teemoja. Analyysissä kuljetetaan mukana koko ajan teoriakäsitteistöä.

Haastatteluaineisto puolestaan koostuu neljästä haastattelusta, jotka kukin sisältää kolme eri käsiteltävää temaattista osa-aluetta. Kaikki haastattelut seuraavat samaa strukturoitua kaavaa (ks. liite 1) ja analyysissä ne puretaankin temaattisten osa-alueiden kautta ja esille nostetaan kaikissa haastatteluissa esille tulleet näkemyksiä yhtäaikaaisesti.

5.1 Eurooppalainen ohjausjakso muutoksessa - sosiaalisia investointeja ilmentävät suositukset vuosina 2011, 2015 ja 2020

Tässä alaluvussa tarkastellaan ohjausjakson sosiaalisen ulottuvuuden alueelle soveltuvia suosituksia ja niiden muutosta maakohtaisesti vuosien 2011, 2015 ja 2020 välillä. Tarkastelussa tuodaan esille ensimmäistä tutkimuskysymystä koskevat teemat, eli miten ja missä määrin sosiaalisen investointien paradigma ilmenee ja on muuttunut EU:ssa, tarkemmin talouspoliittisen ohjausjakson maakohtaisissa suosituksissa.

5.1.1. Suomi

2011 - Joustavaa työvoimaa ja kasvua

Vuonna 2011 Suomen suosituskäsitteen maaraaporttiin pohjautuva tarkastelu painottuu bruttokansantuotteen supistumiseen talouskriisin seurauksena, työttömyysasteen

kasvuun, väestön ikääntymisen vaikutuksiin, pitkäaikaistyöttömyyteen, ikääntyneiden työntekijöiden työttömyysasteeseen sekä Suomen tuottavuus- ja talouskasvupotentiaaliin. Näistä ”sosiaalisen ulottuvuuden” alueelle voi katsoa kuuluvan väestön ikääntymisen teeman sekä työllisyysteemat soveltuvin osin. Talouden kasvun ja vakauttamisen teemat dokumentin pääpainona ovat selkeästi ohjauksen pääteemat. Toisaalta dokumentissa todetaan, että *”komissio on arvioinut [Suomen] vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Suomen finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta.”* Neoliberaali kasvun ja markkinoiden sekä tuottavuuden painotus on selkeästi nähtävissä mutta myös sosiaalipolitiikan teemoja tuodaan esille.

Vuonna 2011 komissio ja EU:n neuvosto antoivat Suomelle viisi suositusta toteuttaa vuosien 2011-2012 aikana. Kolmessa näistä suosituksista voi katsoa sisältävän sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvia teemoja. Nämä suositukset ovat:

- (2) toteuttaa lisätoimenpiteitä, myös rakenteita koskevia muutoksia, tuottavuuden parantamiseksi ja kustannussäästöjen saavuttamiseksi julkisten palvelujen tarjonnassa, jotta väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin voitaisiin vastata;*
- (3) kohdistaa aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet paremmin pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin;*
- (4) toteuttaa toimenpiteitä parantaakseen iäkkäämpien työntekijöiden työllistettävyyttä ja heidän osallistumistaan elinikäiseen oppimiseen; toteuttaa lisätoimenpiteitä, joilla vähennetään varhaista työmarkkinoilta poistumista, ja vahvistaa lakisääteisten eläkeikien ja elinajanodotteen välistä yhteyttä*

Selkeää on, että kokonaisuutena kaikkien viiden suosituksen painotukset koskevat talouspolitiikkaa ja kasvua sekä lähinnä työmarkkinoita ja työelämää eikä laajemmin sosiaalisektoria. Kustannussäästöt julkisten palveluiden tarjonnassa sekä tuottavuuden parantaminen ilman sosiaalisen hyvinvoinnin ja tasapainon huomiointia eivät suoranaisesti sovi sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan.

Yleisesti sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa ilmentävinä ja toimintakykyisyyden kasvattamiseen tähtäävinä suosituksina voi pitää suosituksia 3 sekä 4. Tietopohjaista taloutta ja joustavaa työelämää tukevat toimenpiteet koskien nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä lisäävät ihmisten tietoisuutta ja oppimiskykyjä. Lisäksi elinikäisen oppisen tematiikka vahvistaa työvoiman joustavuuden ajatusta. Samalla myös työmarkkinoiden ja elämän nivelkohtien tuki näkyy näissä tavoitteissa. Taitava työvoima ja työllistettävyyssajattelu sekä iäkkäiden työntekijöiden huomiointi näyttäytyvät elämän

siirtymäkohdissa tarjottavana tukena, jotka kaikki tukevat myös sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa.

Sosiaalisten investointien näkökulman voi jokseenkin katsoa olevan läsnä Suomea koskevilla suosituksissa jo vuonna 2011. Talouden kasvun teemat jättävät sen kuitenkin vahvasti alleen ja työvoimakin huomiointi näyttäytyy lähinnä talouskasvun näkökulmasta, eikä osana tasapainoista kestävästä kasvusta ja toimintakykyisyyden kasvusta.

2015 Suomi – Eläkeuudistukset ja merkityksellistä osaamisen kehittämistä

Vuoden 2015 suosituskäsittelyssä käsitellään talouspuolella vahvasti makrotalouden epätasapainon tematiikkaa, heikkoa vientimenestystä sekä yksityisen sektorin velan kasvua. Lisäksi todetaan että *”Suomi on edistynyt jonkin verran hallinnollisten uudistusten toteuttamisessa, mutta julkisen sektorin tehokkuutta voitaisiin edelleen parantaa erityisesti niillä osa-alueilla, joihin kohdistuu tulevaisuudessa väestön ikääntymisestä aiheutuvia kustannuspaineita.”* Väestön ikääntyminen ja eläkeuudistuksen teemat ovat vahvasti esillä suosituskäsittelyn pohjustavissa kohdissa, reflektioina maaraportista.

Erityisesti ikääntyneiden työntekijöiden työvoimaosuuden lisääminen julkisen talouden kestävyysvajeen ja lakisääteisen eläkeiän nostamisen kannalta on huomioitu. Lisäksi esille tuodaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudistaminen ja kuntien vetovastuun mittava määrä sosiaali- ja terveystaloudessa suhteessa muihin Euroopan maihin. Myös nuorten ja ikääntyneiden työttömyysasteen nousuun sekä toimenpiteisiin kuten palkkatukien sekä työvoimapalveluiden kehittämistä käydään läpi. Mielenkiintoista on, että sosiaali- ja terveydenhuollon teemat tulevat useammassa taustoituksen kohdassa esille, tai ainakin laajemmin ilmaistuina kuin vuonna 2011.

Komissio ja neuvosto antoivat Suomelle neljä suositusta, joista kahden voi nähdä sisältävän sosiaalisten investointien ajatusmaailman mukaisia suosituksia ja tavoitteita investointeihin sosiaalisen alueelle kestävästä kasvusta ja hyvinvoinnin luomiseksi;

(2) hyväksyy sovitun eläkeuudistuksen ja poistaa vähitellen varhaisen työmarkkinoilta poistumisen väyliä; huolehtii kuntarakennetta ja sosiaali- ja terveystaloudellisten uudistusten tuloksellisesta suunnittelusta ja toteutuksesta, jotta julkisten palveluiden tarjonnan tuottavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan lisätä samalla varmistaen niiden laatu;

(3) parantaa nuorten, ikääntyneiden työntekijöiden ja pitkäaikaistyöttömien työllistettävyyttä keskittyen erityisesti työn kannalta merkityksellisen osaamisen kehittämiseen; edistää tuottavuuden kehitystä noudattavaa palkkakehitystä työmarkkinaosapuolten asemaa täysin kunnioittaen ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti

Vaikka suosituksessa 2 on hyvin vahva kustannustehokkuuden ja tuloksellisuuden ajatusmaailma, voi sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun lisäämisen tavoitteen nähdä hyvinvointia ja toimintakykyä ja sitä kautta talouskasvua lisäävänä ajatustapana, joka sopii sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan. Suositus 3 puolestaan tavoittelee selkeämmin sosiaalista kuuluvuutta ja joustavan työvoiman ajatustapaa, joka oppii ja muokkautuu mutta jolle myös varmistetaan uudelleenoulutuksen ja elinikäisen oppimisen alustoja. Mielenkiintoista myös on, miten työmarkkinaosapuolet sekä kansallisten käytänteiden painotus tuodaan esille, sillä ne ovat perinteisesti Suomen näkökulmasta vahvoja painopisteitä. Kuitenkin huomattavaa on, että sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan sopivat teemat vuosien 2011 ja 2015 suosituksissa Suomen osalta ovat hyvin samankaltaisia.

2020 Suomi – Pandemian torjumista ja aktiivista työvoimapolitiikkaa

Vuonna 2020 Suomen suositusdokumentin taustoitus painottuu pääsääntöisesti covid-19-epidemian eli koronaviruspandemian erilaisiin vaikutuksiin. Pandemian vaikutuksia tarkastellaan kansanterveydellisen uhkan, terveydenhuoltojärjestelmien paineen, globaalien toimitusketjujen, rahoitusmarkkinoiden epävakaisuuden ja useiden eri alojen kielteisten vaikutusten näkökulmista. Lisäksi suositusdokumentin taustoituksessa mainitaan vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslauseen aktivoinnista, jonka tarkoituksena on helpottaa finanssipolitiikan koordinoitua talouden vakavan taantuman yhteydessä. Asian kiireellisyyttä painotetaan vahvasti kuten myös jäsenvaltioiden toimien tärkeyttä ”rajoittaa ja hillitä pandemian leviämistä, parantaa kansallisten terveydenhuoltojärjestelmien kantokykyä, lieventää sosioekonomisia seurauksia toteuttamalla yrityksille ja kotitalouksille suunnattuja tukitoimia ja varmistaa työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden kannalta asianmukaiset olosuhteet”. Myös unionin yhteistyön merkitystä korostetaan. Heti tulee selkeästi esille, kuinka EU-tason yhteistyötä kaivataan lisää sekä miten sosiaali- ja terveyssektori tulee huomion keskipisteeksi. Erityisesti sosioekonomisten seurauksien ja tukitoimien tematiikan voi nähdä ilmentävän sosiaalisten investointien paradigman ajatusmaailmalle ominaisia piirteitä.

Sosioekonomisten erojen kasvamisen riski näkyy myös Suomen alueella ja sosiaaliturvatoimenpiteisiin onkin varattu 1,6 miljardia euroa. Lisäksi edellisiltä vuosilta tutut väestön ikääntymisen ja sosiaali- ja terveystalouden saatavuuden kehittäminen ovat vahvasti esillä. Lisäksi aiempinakin vuosina esille tuodut teemat työmarkkinoiden aktiivisista tukitoimista sekä julkisten palvelujen työvoimapalvelujen tarjoamat koulutusteemat toistetaan vuonna 2020. Kuitenkin esimerkiksi vammaiset, vajaatyökykyiset ja maahanmuuttajataustaiset henkilöt ja heidän työmahdollisuuksien kehittäminen mainitaan erityisesti, joka on uutta aiempiin suosituksiin verraten. Tämän voi nähdä sosiaalisen inklusion tematiikan kasvamisena. Taustoituksessa esille nousevat vahvasti siis pandemian sosioekonomiset vaikutukset. Sosiaalisen ulottuvuuden alueen suositukset keskittyvätkin pitkälti tällaisten vaikutusten korjaamiseen. Vuonna 2020 Suomi sai yhteensä neljä suositusta. Näistä kahden voi katsoa sopivan sosiaalisen ulottuvuuden temaattiselle alueelle;

- 1. Toteuttaa yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi; harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja; puuttuu terveydenhuollon henkilöstöpulaan ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn parantamiseksi ja parantaa sosiaali- ja terveystalouden saatavuutta;*
- 2. Vahvistaa toimenpiteitä, joilla tuetaan työllisyyttä, ja lujittaa aktiivista työvoimapolitiikkaa*

Vuoden 2020 suositukset ovat luonnollisesti melko erilaisia verrattuna vuosien 2011 ja 2015 suosituksiin. Talouskriisin mahdollinen uhka koronapandemian seurauksena tosin muistuttaa vuoden 2011 vahvaa talouden kasvun ja vakauttamisen tematiikkaa. Kuitenkin erityisesti suosituksen 2 painotus vahvistaa työllisyyttä ja lujittaa työvoimapolitiikka yhdistettynä taustoituksen hyvin inklusiiviseen otteeseen koskien erilaisiin sosioekonomisiin ryhmiin tai erilaisia sosiaalisia riskejä kohtaavien ihmisten huomioimiseen ja kouluttamiseen työmarkkinoilla, voi nähdä jopa vahvempana otteena ja sopivan erityisen hyvin sosiaalisten investointien tematiikkaan kuin aiempina vuosina.

Yleisesti Suomen osalta voi todeta, että koulutukseen ja aktiiviseen työelämään ja kestäväan kasvuun soveltuvat teemat näyttäytyvät EU-tasolla jo ”valmiiksi” hyvällä tasolla olevilta toimilta, joten sosiaalisen ulottuvuuden alueelle sisältyvät aiheet kuten väestön vanheneminen ja sosiaali- ja terveystalouden saatavuus esimerkiksi maakunnissa ja sosiaalisten investointien näkökulma toistuu melko samanlaisena läpi tarkastelujakson. Kuitenkin teemat kuten kestävä kasvu, inklusiivisuus ja maahanmuuttajien rooli sekä kaikkien kolmen kestävyiden osa-alueen eli ympäristön, talouden ja sosiaaliteemojen mainitsemisen kasvu on nähtävillä ohjausjaksojen edetessä vuoteen 2020.

5.1.2. Saksa

2011 - Tukea perheille ja investointeja koulutukseen

Saksan vuoden 2011 suositusten taustoitusta painottuu samoihin teemoihin koskien talouden vakauttamista ja rakenneuudistusten painopisteitä kuin Suomenkin. Lisämaininnat Saksa saa kriisinaikaisesta talouden vakaudesta mutta kuitenkin viennin ja investointien romahtamisesta kriisin seurauksena, jotka tarkastelevat puhtaasti talouskasvun ja markkinoiden näkökulmaa. Lisäksi esille tuodaan kuitenkin työvoiman joustavuutta lisääviä toimenpiteitä. Tällaisten toimien voi suoraan katsoa tukevan sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa erityisesti työvoimaan liittymiseen tukemisessa elämän eri siirtymäkohdissa. Suositusdokumentin pohjustuksessa mainitaan lisäksi Saksan terveydenhuoltojärjestelmän uudistushanke sekä riittävien koulutusmenojen varmistaminen ja koulutusjärjestelmän laadun parantamisen teemat pitkän aikavälin kasvupotentiaalin varmistamiseksi voi katsoa teorian ajatusmaailmaan sopivaksi, sillä sosiaaliset investoinnit toimivat juurikin pitkällä aikavälillä hyötyä myös talouskasvulle ja työvoiman joustavuudelle tuoden.

Suurin osa pohjustuksen teemoista koskevat kuitenkin talouskriisiä, pankkisektorin heikkouksia sekä julkisen talouden riskeihin sekä myös energiasektorin tulevaisuuteen. Komission ja EU:n neuvoston suosituksia Saksalle on vuonna 2011 yhteensä neljä, joista kahden voidaan katsoa käsittelevän sosiaalisen ulottuvuuden teemoja;

(1.) toteuttaa vuodesta 2012 alkavaa julkisen talouden strategiaa suunnitellusti; vie loppuun talousarviosäännön täytäntöönpanon osavaltiotasolla ja vahvistaa edelleen vastaavaa seuranta- ja seuraamusmekanismia; pysyttelee kasvua tukevalla

vakautusuralla, erityisesti turvaamalla riittävät koulutusmenot ja parantamalla edelleen terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoitoon suunnattavien julkisten menojen tehokkuutta; (3.) lisää osallistumista työmarkkinoille parantamalla yhtäläistä pääsyä koulutusjärjestelmiin ja vähentämällä matalapalkkaisten raskasta vero- ja sosiaaliturvataakkaa talousarvion kannalta neutraalilla tavalla; lisää kokoaikaisten päivähoitopalvelujen ja kokopäiväkoulujen määrää sekä poistaa kotitalouden toisen tulonsaajan työssäkäyntiä estävät verokäytännöt

Kuten suositusten pohjustuksen teemat, myös suositukset sisältävät samat koulutuksen ja terveydenhuollon temaattiset osa-alueet. Erityisesti suosituksen 3 voi katsoa sisältävän monia sosiaalisten investointien paradigmaa tukevia teemoja. Yhtäläinen pääsy koulutusjärjestelmiin sekä kokoaikaisten päivähoito- ja koulupaikkojen lisäämisen voi nähdä inhimillisen pääoman ja toimintakykyisyyden kasvattamisen keinoina ja sen voi tulkita sopivan osin myös ajatusmalliin, jossa minimitoimeentuloa helpotetaan mikrotason tulotason säilyttämiseksi. Lisäksi mainittujen verokäytänteiden järkevöittäminen edistävät perheen vanhempien liittymistä työelämään.

Sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan sopivia teemoja pitkäaikaisista panostuksista ovat varsinkin eri ihmisryhmien inhimillisen pääoman kasvattamiseen sekä työelämässä tukemiseen joustavuuden keinoin sopivat suositukset.

2015 Saksa – kunnianhimoista kilpailun edistämistä sekä sosiaaliturvamaksujen alentamista

Vuonna 2015 Saksan suositusdokumentti painottaa voimakkaasti makrotalouden epätasapanon huomioimista sekä yksityisen ja julkisen sektorin investointien riittämättömyyttä, josta seuraa hidasta kasvua sekä vaihtotaseen ylijäämää. Lisäksi Saksa saa maininnat koulutus- ja tutkimusmenojen vähäisyydestä suhteessa EU:n keskiarvoon, jolla on suora yhteys sosiaalisten investointien ajatusmaailman investoinneista koulutukseen ja tietopohjaisten yhteiskuntien kehittämiseen.

Erityisen mielenkiintoinen osuus sosiaalisen ulottuvuuden tarkastelun ja sosiaalisten investointien näkökulmasta suositusdokumentin pohjustuskohdassa käsittelee työelämää, erityisesti eläkkeelle siirtymistä ja työvoiman puutetta. Kohdassa huomautetaan, että sosiaalivakuutusjärjestelmien uudistukset johtavat todennäköisesti sosiaaliturvamaksujen nousuun ja verokiilan kasvamiseen entisestään ja ”tällä saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia työmarkkinoille osallistumiseen ja käytettävissä oleviin

tuloihin”. Työelämään osallistuminen ja talouden kasvu tätä kautta nähdään merkittävämpänä, kuin sosiaaliturvamenot.

Uuden huomion verrattuna aiempaan vuoteen tai muihin tarkastelun maihin vuoden 2015 kontekstissa tuo maininta ”*maahanmuuttajataustaisten nuorten todennäköisyydestä keskeyttää koulunkäynti*”. Tämä näkyikin tärkeänä teemana käsitellä etenkin vuonna 2015, kun Eurooppaan saapui ennätysmäärä pakolaisia. Lisäksi Saksan verotusmallien vuoksi kotitalouksien ”toisten tulonsaajien” eli monissa tapauksissa naisten, osuus kokopäivätyötä tekevästä on vähäinen, joka tuotiin esille jo vuonna 2011 ja vaikuttaa tärkeältä seikalta sukupuolten tasa-arvoa työelämässä painottavan sosiaalisten investointien paradigman näkökulmasta. Taustoituksen laajuudesta huolimatta Saksan kolmesta suosituksesta vain yhden voi katsoa sisältävän sosiaalisen ulottuvuuden alueelle sopivia teemoja;

(2.) Lisää kannustimia eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen; toteuttaa toimenpiteitä työn korkean verotuksen ja korkeiden sosiaaliturvamaksujen alentamiseksi, erityisesti pienipalkkaisten työntekijöiden osalta, ja pyrkii puuttumaan kansantulon kasvaessa tapahtuvan keskimääräisen veroasteen kasvun vaikutuksiin; tarkistaa minimityöpaikkojen verokohtelua, jotta voidaan helpottaa siirtymistä muihin työsopimusmuotoihin.

Tämä suositus näyttäytyy mielenkiintoisena mahdollisen sosiaalisten investointien ajatusmaailman tai paradigmanmuutoksen näkökulmasta. Korkean verotusasteen laskeminen sekä etenkin sosiaaliturvamaksujen alentamisen tematiikka ei sovellu suoranaisesti ainakaan sosiaaliturva- ja hyvinvointiajatteluun sosiaalisen suojelun näkökulmasta. Toisaalta työn esteiden purkaminen ja sen kannattavuus voivat näkyä työelämän joustavuutena ja siten yhteiskunnan toimiin ja työelämään helpompana osallistumisena. Lisäksi erityisesti muihin työsopimusmuotoihin siirtyminen ja toimet sen ympärillä kertovat työelämän tasa-arvoistumisesta, jossa perheen molempien tulonsaajien on kannattavaa tehdä kokoaikatöitä. Mielenkiintoista on miten Saksan muut suositukset koskevat kunnianhimoisia toimenpiteitä kilpailun edistämiseksi sekä rajoitusten poistamista. Investoinnit koulutukseen mainitaan vain lyhyesti, vaikka pohjustuksessa tähän tematiikkaan kiinnitettiin vahvemmin huomiota ja joka sopisi sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan sosiaalisen kuuluvuuden ja sosiaalisen hyvinvoinnin ennakkoehdosta talouden kasvulle.

2020 Saksa – Pandemian torjumista ja kestäviä investointeja

Vuonna 2020 Saksan suosituskirjoituksissa painotetaan vahvasti samankaltaisia teemoja kuin Suomen tarkastelunkin kohdalla. Koronaviruspandemia näyttäytyy vahvana ja vakavana muutostekijänä, joka koskettaa sekä talous-, että sosiaalisektoria. Pandemian ehkäisytoimet sekä sosioekonomisten haittavaikutusten minimointi näyttäytyvät Saksankin kohdalla merkittävinä tavoitteina. Lisäksi samoin kuin Suomenkin kohdalla, maininta alueellisten eriarvoisuuksien lisääntymisestä koskee myös Saksaa.

Saksa on budjetoinut merkittävästi sosiaalimenoihin koronaviruspandemian sosiaalisten menojen kattamista varten. Kuitenkin suosituspaperi pohjustaa erityisesti talouden vakauttamisen teemoja. Luonnollisesti lisäksi sulkemistoimenpiteillä on sosiaalisia vaikutuksia esimerkiksi työntekijöiden ja sitä kautta työmarkkinoiden sekä työttömyyden ja toisaalta koululaisten näkökulmasta. Saksa on toteuttanut sosiaalisten investointien näkökulmasta toimenpiteitä, jotka vakauttavat niin taloutta kuin ihmistenkin turvaa. Tällainen on esimerkiksi työajan lyhentämisjärjestely ”Kurzarbeit”, jonka avulla helpotetaan väliaikaisen työn tekemistä pandemian aikana, jolloin työpaikkoja on helpompi pitää. Lisäksi työnantajat on vapautettu sosiaaliturvamaksujen maksamisesta pandemian aikana. Myös minimitoimeentulon tukea matalan tulotason perheille helpotetaan. Suosituskirjoituksissa on lisäksi mielenkiintoisesti ensimmäisen kerran maininta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin yhteydessä tarkasteltavasta sosiaalisesta tulostaulusta, jossa Saksan kerrotaan menestyneen hyvin. Kuitenkin painotetaan sitä, että jos edellä mainittuihin temaattisiin alueisiin ei panosteta, saattaa se johtaa haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien vähentyvään toimeentuloon. Liikkeen kohti inklusiivisempaa sosiaaliteemojen huomioimista yhdessä talouskasvuun ja kilpailukykyyn sekä ympäristöön vaikuttavien tekijöiden kanssa voi nähdä toteutuneen.

Vuonna 2020 Saksan maakohtaisia suosituksia on vain kaksi, joista molempien voi nähdä sisältävän sosiaalisen ulottuvuuden alueelle sopivia teemoja;

(1.) toteuttaa yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi; harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja; ottaa käyttöön riittävät resurssit ja lujittaa terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskykyä, muun muassa hyödyntämällä sähköisiä terveyspalveluja;

(2.) aikaistaa toteutusvalmiita julkisia investointihankkeita ja edistää yksityisiä investointeja talouden elpymisen vaalimiseksi; keskittää investoinnit vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen, erityisesti kestävään liikenteeseen, puhtaisiin, tehokkaisiin ja yhdennettyihin energiajärjestelmiin, digitaaliseen infrastruktuuriin ja osaamiseen, asumiseen, koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin; parantaa digitaalisia julkisia palveluja kaikilla tasoilla ja edistää digitalisaatiota pienissä ja keskisuurissa yrityksissä; vähentää yritysten sääntely- ja hallintorasitusta.

Sosiaalisten investointien teoreettisista lähtökohdista erityisesti terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskyvyyden ja sähköisten terveyspalveluiden tematiikka sopii ihmisten toimintakyvykkyyksien kasvattamiseen palveluita ja niiden saatavuutta monipuolistamalla. Lisäksi investointien lisääminen kohti osaamista, asumista, koulutusta, tutkimusta ja innovointia, voi nähdä sosiaalisten investointien mukaisina teemoina. Toisaalta investoinneilla tässä tapauksessa tarkoitetaan vahvasti rahallista panostusta edellä mainittuihin teemoihin. Sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan kuuluu lisäksi jo olemassa olevien resurssien uudelleenjaottelu sekä inhimillisten resurssien vahvistaminen muutenkin kuin taloudellisin keinoin. Lisäksi mielenkiintoinen teoriasta kumpuava muutos edellisiin vuosiin on kestävä kasvun ja ympäristövaikutusten huomiointi ohjausjakson aikana.

5.1.3. Irlanti

2011 - Sosiaalista hyvinvointia uhkaavat rahoitustuen toimenpiteet

Irlannin suositukset vuonna 2011 ovat osa maan omaa sopeuttamisohjelmaa talouskriisin vakavista seurauksista johtuen. Ohjausjakson suositusdokumentissa pohjustetaan ensin samat teemat kuin Suomen ja Saksankin kohdalla mutta mainitaan myös Irlannille myönnetty kolmen vuoden rahoitustuki. Talouden merkittävä epätasapaino sekä työttömyyden kasvu ovat komission ja EU:n neuvoston toistuvia esille tuomia teemoja.

Rahoitustukidokumentin tuen ohjauksessa mainitaan kestävä kasvun palaamisen tematiikka. Ehdot rahoitustuella esitetään luonnollisesti voimakkaampina, kuin ohjausjakson maakohtaiset suositukset muille maille. Työvoimamarkkinoita koskeva rakenneuudistusohjelma ja säästötoimenpiteet näyttäytyvät sosiaalisten investointien paradigman edistämisen osalta heikoilta. Sosiaalisen ulottuvuuden tematiikan alueelle kuuluvia asioita rahoitustukidokumentissa käsitellään kyllä useita mutta lähinnä leikkauksien ja säästämisen näkökulmasta. Esille nousevat henkilöveron tuloluokkien

madaltaminen, eläkkeisiin liittyvien vähennysten alennukset ja muut verojen korotukset varojen keräämisen toimenpiteinä. Lisäksi ”juoksevien menojen supistamiseksi” esimerkiksi sosiaaliturvamenoja alennettiin, julkisen sektorin työpaikkoja vähennettiin sekä julkisen sektorin eläkkeitä alennettiin. Nämä ovat selkeitä säästötoimenpiteitä, eivätkä ne näyttäyty pitkällä aikavälillä tuottoa tuovina hyvinvointi-investointeina.

Lisäksi sosiaalisen ulottuvuuden piiriin kuuluvia teemoja rahoitustukidokumentissa ovat kansaneläkeiän nosto talouden pitkän aikavälin kestävyys tueksi sekä eläkkeiden indeksointi kuluttajahintoihin. Työmarkkinoita koskevaa tematiikkaa käsiteltiin verrattain runsaasti. Esille nousevat työpaikkojen luomisen edistäminen, työttömyyskorvausjärjestelmän kannustimien lisääminen nopeaan uudelleentyöllistymiseen sekä se, miten Irlannin on ”uudistettava työttömyyskorvausjärjestelmää, jotta voidaan luoda kannustimia löytää pikaisesti uusi työpaikka. Aktivoidaan työnhakijoita kartoittamalla työhakijoiden tarpeita paremmin, sitouttamalla heitä paremmin ja ottamalla käyttöön seuraamuksia, joilla varmistetaan aktiivinen työnhaku tai koulutukseen pyrkiminen. Näitä toimia tuetaan tehostamalla seurantaa. Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa tulojen tosiasiallinen menetys, mutta se ei saa olla liian ankara.”

On selvää, että taloudellinen elpyminen ja varallisuuden lisääminen ovat EU:n Irlannille asettamia ensisijaisia tavoitteita. Työmarkkinoiden tukemisesta puhutaan runsaasti ja tämän voi jokseenkin tulkita tarkoittavan myös työvoiman joustavuuden ja tietopohjan lisäämistä ja siten sosiaalisten investointien paradigmaan kuuluvaksi. Kuitenkin esillä ovat sanktiotoimenpiteet sekä sosiaalimenojen vähentäminen eikä sosiaaliturvan tai inklusion teemoista mainita juuri muuta, kuin että pyritään ”minimoimaan haitalliset yhteiskunnalliset vaikutukset, joista kaikkien heikoimmassa asemassa olevat jäsenet voivat kärsiä”. Kuitenkaan keinoja tälle ei käsitellä. Sosiaalisten investointien ajatusmaailman rooli jää siten hyvin pieneksi Irlannin tapauksessa talouskriisin keskellä.

2015 Irlanti – terveydenhuollon uudistukset ja sosiaalisia haasteita torjuvat toimenpiteet

Vuonna 2015 Irlanti on ohjausjakson piirissä toista vuotta. Suositusdokumentin taustoituksessa nousevat esille toisaalta talouden kasvun, toisaalta makrotalouden epätasapainon ja sen seurannan teemat sekä vielä maininnat EU:n ja IMF:n

rahoitustukiohjelman päätöksistä. Lisäksi pohjustuksessa nousee sosiaalisten investointien ajatusmaailman näkökulmasta tärkeänä esille kestävyiden käsitteen käyttö, esimerkiksi käsitellessä komission talousennustetta, jonka mukaan *”on odotettavissa, että liiallinen alijäämä saadaan korjattua oikea-aikaisesti ja kestävästi vuoteen 2015 mennessä.”* Vaikka huomioidaankin talouden korjaaminen ilman inhimilliseen pääomaan ja joustaviin rakenteisiin keskittymistä, kattaa kestävyiden käsite sen, että ilman huomioita hyvinvoinnista tai pidemmän aikavälin toimista toimenpiteitä ei tehdä.

Toinen mielenkiintoinen lisä Irlannin suosituskirjoituksen pohjustavissa teemoissa on terveydenhuoltojärjestelmän vahva huomiointi. Terveydenhuollon julkisten menojen nähdään olevan suuret ja terveydenhuoltojärjestelmän osalta nähdään tarpeelliseksi toteuttaa perusteellisia rakenneuudistuksia, *”jotta voitaisiin hillitä kustannusten kasvua ja varmistaa että terveydenhuoltojärjestelmän tulokset säilyvät hyvinä väestön ikääntyessä”*. Yleisen sairausvakuutusjärjestelmän käyttöönoton voi nähdä sosiaalista hyvinvointia ja luonnollisesti yleistä terveyttä lisäävänä toimena, joka sopii sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan. Kustannustehokkuusajattelu vahvana teemana osin voi heikentää tätä tarkoitusta mutta toisaalta esimerkiksi mainittujen sähköisten terveyspalveluiden käyttöönoton voi nähdä säästävän sekä kustannuksia että lisäävän terveyspalvelujen saatavuutta, tavoitettavuutta sekä madaltaa kynnystä hakea apua.

Lisäksi huomiota kiinnitetään alityöllisyyden aiheuttamiin sosiaalisiin haasteisiin, jotka lisäävät esimerkiksi lasten köyhyyden riskiä. Tämä on ainutlaatuinen huomio tähän mennessä tarkasteltujen dokumenttien kirjauksissa. Sosiaalisen kuuluvuuden ja hyvinvoinnin teemana esille ratkaisuiksi nousevat sosiaaliavustusten myöntämiskäytänteiden muuttaminen sekä lastenhoitopalvelujen saatavuuden sekä kohtuullisten kustannusten teemat. Tämä on erityisen tärkeä nosto sosiaalisten investointien näkökulmasta; toimet, jotka lisäävät tukea koskien hyvinvointia, työelämään pääsyn tasa-arvoa, sekä vahvistavat niin taloudellista varmuutta kuin sosiaalista hyvinvointia ovat sosiaalisia investointeja.

Pohjustuksessa käydään läpi lisäksi nuorisotyöttömyysteemaa ja työttömyysasteen alhaisuutta. Komission ja neuvoston neljästä suosituksesta kahden voidaan katsoa käsittelevän sosiaalisen ulottuvuuden tematiikkaa;

(2.) Toteuttaa toimenpiteitä terveydenhuoltojärjestelmän kustannustehokkuuden lisäämiseksi, myös vähentämällä patentoituihin lääkkeisiin liittyviä menoja ja ottamalla vähitellen käyttöön asianmukaiset lääkemääräyskäytännöt; ottaa käyttöön toimintoperusteisen rahoitukset koko julkisen sairaalajärjestelmän osalta;

(3.) toteuttaa toimenpiteitä lisätäkseen työllisten osuutta kotitalouksissa ja puuttuakseen lasten köyhyyden riskiin vähentämällä työelämään palaamisesta seurauksena olevaa etuuksien ja lisäkorvausten lakkauttamista sekä parantamalla kohtuuhintaisten kokopäiväisten lastenhoitopalvelujen tarjontaa.

Molemmissa suosituksissa toistuvat edellä mainitut teemat terveydenhuoltojärjestelmän uudistuksista sekä työllistymisen tukemisen ja lasten köyhyyden riskin vähentämisestä. Molempien teemojen voi nähdä tukevan sosiaalisten investointien tematiikkaa; terveydenhuoltojärjestelmän rahoituksen toimintoperustaisuuden sekä lääkkeiden saatavuuden näkökulmasta sekä toisaalta sosiaalietuuksien ja palkkauksen tasapainon tavoittelun näkökulmasta. Lisäksi pohjustusdokumentissa mainittujen työttömyyden laskun toimenpiteet koskien aktivointipolitiikkaa sekä koulutusohjelmien tehokkuutta voi katsoa sopivan inhimillisen pääoman kasvattamisen sekä elämän siirtymäkohtien tukemisen osa-alueisiin. Toisaalta dokumentissa toistuvien julkisen talouden kasvun sekä kriisistä selviämisen taloudellisten vaikutusten arviointi, seuranta ja toimenpiteet ovat sosiaaliteemoja voimakkaammin esillä.

2020 Irlanti – Pandemian torjumista ja osaamiseen perustuva työelämä

Kuten Suomen ja Saksan, myös Irlannin vuoden 2020 suositusdokumentti keskittyy vahvasti koronaviruspandemian torjumiseen ja sen vaikutusten minimointiin. Samat sosioekonomisten vaikutusten riskit sekä terveydenhoitokapasiteetin vahvistaminen tulevat dokumentissa selkeästi esille, jonka nähdään lisäksi supistaneen taloudellista toimintaa tietyillä aloilla. Tarkastelun maista Irlannin kohdalla erityistä oli se, että jo ennen koronaviruspandemiaa sairaaloiden hoitokapasiteetti oli melko täynnä. Irlannin kunnianhimoisena tavoitteena on luoda Sláintecare-uudistus, joka turvaisi terveydenhoidon kestävän ja kaikkien saatavilla olevan järjestelmän.

Dokumentissa käydään läpi runsaasti teemoja, jotka ovat nähtävissä jo vuonna 2011, Irlannin tapauksessa esimerkiksi asuntotarjontaa lisäävät toimenpiteet ja pankkijärjestelmie, talouden ja lainoituksen vakauden teemat. Samoin kuin edellä tarkasteltujen maiden kohdalla, uutena teemana dokumentti tarkastelee vahvemmin kestävää, vihreää taloutta ja ilmastoneutraaleja sijoituksia.

Vuonna 2020 Irlanti sai neljä suositusta, joista kahden ensimmäisen voidaan katsoa sopivan sosiaalisen ulottuvuuden alueelle;

(1). toteuttaa yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi; harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja; parantaa terveydenhuoltojärjestelmän saavutettavuutta ja vahvistaa sen selviytymiskykyä muun muassa vastaamalla terveydenhuoltohenkilöstön tarpeisiin ja varmistamalla perusterveydenhuollon yleisen kattavuuden;

(2.) tukee työllisyyttä kehittämällä osaamista; puuttuu digitaalisen kuilun aiheuttamaan riskiin, myös koulutusalalla; lisää sosiaalisten ja kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa;

Näistä ensimmäinen on sama suositus, kuin muillakin tarkastelun mailla. Irlannin kohdalla painotetaan erityisesti henkilöstön tarvetta sekä terveydenhuollon kattavuutta. Tämän vahvan teema niin tässä kuin muidenkin maiden kohdalla voi nähdä ilmentävän sosiaalisten investointien mukaista ajatusmaailmaa, jossa toimintakykyiset ja terveet henkilöt toimivat. Suosituksessa kaksi käsitellään puolestaan työllisyyttä erityisesti osaamisen kautta. Tämä näyttäytyy selkeänä sosiaalisten investointien mukaisena tavoitteena kohti osaavaa ja joustavaa työvoimaa. Mielenkiintoinen huomio lisäksi on, kuinka dokumentin kolmas suositus käsittelee investointeja vihreään siirtymään ja kestävään infrastruktuuriin. Kestävä kasvu, kaikilla yhteiskunnan sektoreilla on noussut osaksi ohjausjakson suosituksia.

5.1.4. Slovakia

2011 – Investointeja työllisyyteen ja koulutusasteen nousuun

Slovakian vuoden 2011 suositusdokumentti alkaa samoilla maininnoilla työllisyys- ja kasvustrategiasta sekä julkisen talouden vakauttamisen sekä rakenneuudistusten painopisteistä kuin muidenkin tarkastelun maiden. Slovakiaan kohdistuvat taloudellisen ohjauksen huomiot ovat heti selkeästi voimakkaampia, kuin muiden tarkastelun maiden huomiot. Näitä ovat erityisesti finanssikriisiä seuranneet Slovakian bruttokansantuotteet voimakas supistuminen sekä työttömyyden suuri nousu. Työttömyysaste ja työttömyyden kasvu kuuluivat EU:n suurimpiin. Lisäksi EU:n neuvosto katsoo, että julkisen talouden tavoitteisiin heikkenemisriskeistä ja että Slovakian haasteena on varmistaa ”kasvua lisäävien menoerien, kuten koulutuksen, rahoitus ja jopa lisäämään sitä. Slovakia saa

kritiikkiä julkisen talouden kehityksen vuosiseurannan ja finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen valvonnan vaikeudesta seurauksena paikallishallinnon ja sosiaaliturvarahastojen tietojen hitaasta julkaisuaikataulusta johtuen.

Lisäksi Slovakian haasteet julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys haasteet nousevat esille. Väestön ikääntyminen nousee vahvasti esille myös Slovakian kohdalla. Toinen suuri suosituskokouksen kokonaisuus koskee Slovakian merkittävää haastetta työttömyyden kasvuun puuttumista. Pitkäaikaistyöttömyyden aste on EU:n korkeimpia ja työmarkkinoiden alueelliset erot ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan välillä ovat huomattavan suuria. Lisämainintoina sosiaalisen ulottuvuuden alueelle käsittelevät korkea-asteen koulutuksen käyneiden määrän lisääntymistä sekä syrjäytyneiden romaniyhteisöjen koulutuksen teemaa. Myös tarve lisätä julkisten hankintojen avoimuutta, korruption torjuminen sekä heikkojen julkisten instituutioiden tematiikka tuodaan esille. Tämän voi jokseenkin nähdä sopivan kipuiluun järjestelmämuutoksen parissa ja muutoksessa kohti avointa ja tasa-arvoista demokratiakehitystä.

Komission ja neuvoston suosituksia Slovakia sai yhteensä kuusi, joista kahden voi nähdä soveltuvan erityisesti sosiaalisen ulottuvuuden piiriin ja sisältävän sosiaalisten investointien ajatusmaailman mukaisia tavoitteita. Näitä ovat suositukset;

(4) toteuttaa toimia työvoiman kysynnän tukemiseksi vähäisen ammattitaidon omaavien työttömien osalta kaventamalla pienipalkkaisten työntekijöiden verokiilaa; toteuttaa lisäksi toimia julkisten työvoimapalvelujen hallinnollisten valmiuksien lisäämiseksi siten, että tavoitteena on parantaa erityisesti nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin liittyvien aktiivisten työmarkkinapolitiikkojen kohdennusta, suunnittelua ja arviointia;

(5) vauhdittaa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen suunniteltujen uudistusten toteutusta ja toteuttaa toimia korkea-asteen koulutuksen laadun parantamiseksi ja sen varmistamiseksi, että siinä otetaan huomioon työmarkkinoiden tarpeet; kehittää sekä yksittäisille ihmisille että työnantajille suunnatun kannustinjärjestelmän, jonka tavoitteena on lisätä vähäisen ammattitaidon omaavien henkilöiden osallistumista elinikäiseen oppimiseen.

Suosituksen (4) panostuksen työmarkkinapolitiikkojen kohdentamiseen nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin voi nähdä sopivan sosiaalisten investointien ajatusmaailman tukeen elämän muutostilanteissa. Työmarkkinapolitiikkojen kohdennus nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin näkyy lisäksi investointeina näiden ihmisryhmien toimintakykyisyyksien kasvattamiseen ja sitä kautta vahvemmin yhteiskunnan toimintaan liittymiseen, joka sopii sosiaalisten investointien tematiikkaan. Suosituksen

(5) koulutusuudistusten toteuttamisen, koulutuksen laadun varmistamisen, elinikäisen oppimisen tavoitteet sekä joustavasti työmarkkinoiden tarpeen huomioon voi puolestaan tulkita lisäävän inhimillistä pääomaa ja toimintakykyisyyttä.

2015 Slovakia – Huomiota syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien osallisuuteen sekä uusia mahdollisuuksia tarjoavaan koulutukseen

Slovakian vuoden 2015 suosituskirjoituksen sosiaali- ja terveystieteille sektoreille kuuluvat teemat käsittelevät pääasiassa korkeaa työttömyysastetta, sosiaaliturvajärjestelmään liittyviä pidäkkeitä sekä pitkäaikaistyöttömyyttä etenkin romaniväestön ja heikosti koulutettujen henkilöiden kohdalla. Lisäksi ”*naisten työllisyysaste on edelleen selvästi alle EU:n keskiarvon, mihin vaikuttavat laadukkaiden ja kohtuuhintaisten lastenhoitopalvelujen puute ja suhteellisen pitkät äitiyslomat*”. Sosiaalisten investointien ajatusmaailma tulee esille kaikkien ihmisryhmien työelämän tukemisen tavoitteena sekä elämän eri tilanteissa olevien (esimerkiksi perheellisten) tukeminen. Toisaalta äitiyslomien pituudesta karsiminen ei välttämättä tue sosiaalisen hyvinvoinnin tematiikkaa.

Toinen suosituskirjoituksessa vahvasti esille tuleva sosiaali- ja terveystieteellinen teema koskee terveydenhoitoalan kustannustehokkuutta. Kustannussäästöjen ja tehokkuuden kieli on siten uppoutunut näissä suosituksissa. Dokumentissa painotetaan, että ”*Slovakian terveydenhuoltojärjestelmän yleinen tehokkuus on huono, ja sen tulokset heikkoja muihin EU-maihin verrattuna*”. Näihin vastataan sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan sopivalla terveystieteellä. Komissio ja neuvosto antavat Slovakialle yhteensä neljä suositusta, joista kolmen voidaan katsoa sisältävän sosiaalisen ulottuvuuden piiriin kuuluvia toimenpiteitä;

(1.) *Lisää terveydenhoitoalan kustannustehokkuutta, myös parantamalla sairaalahoidon hallinnointia ja kehittämällä perushoitoa; toteuttaa toimenpiteitä veronkannon tehostamiseksi;*

(2.) *Toteuttaa lisätoimenpiteitä joilla puututaan pitkäaikaistyöttömyyteen parantamalla aktivointitoimenpiteitä ja toisen mahdollisuuden tarjoavaa koulutusta sekä ottamalla käyttöön yksilöllisiin tarpeisiin räätälöityä korkealaatuista koulutusta; lisää kannustimia naisten pysymiselle työmarkkinoilla tai palaamiselle niille kehittämällä lastenhoitopalvelujen tarjontaa.*

(3.) Parantaa opettajien koulutusta ja opettajan ammatin houkuttelevuutta, jotta oppimistulosten heikkeneminen voidaan pysäyttää; lisää romanilasten osallistumista yleiseen koulutukseen ja laadukkaaseen varhaiskasvatukseen

Sosiaalisen ulottuvuuden alueen suosituksissa tulevat vahvasti esille sosiaalisten investointien paradigman mukaiset inhimillisen pääoman kasvattamisen periaatteet esimerkiksi tarjoamalla ”toisen mahdollisuuden” tarjoavaa koulutusta sekä yksilöllisiin tarpeisiin räätälöityä koulutusta. Lisäksi naisten tukeminen työelämässä, sekä oppitulosten heikentämisen pysäyttämisen tematiikan voi nähdä elämän eri tilanteissa tukemisen vahvistajana. Lisäksi maakohtainen eri ihmiskohtien inklusion ja tasa-arvon edistäminen näyttäytyy sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa edistävänä tavoitteena. Toisaalta kustannustehokkuusajatteli sekä veronkannon tehostamisen toimenpiteet sekä neljännen tavoitteen kilpailun edistämisen kieli kertovat liberaalin markkinatalouden ajatusmaailmasta. Voidaan kuitenkin nähdä, että kestävyysajattelulla sekä inklusion ja hyvinvoinnin vahvistamisella on merkittävä rooli vuoden 2015 Slovakian suosituksissa.

2020 Slovakia – Pandemian torjumista ja sosiaalisen suojelun saatavuuden varmistamista

Koronaviruspandemian tuomien varsinkin taloudellisten mutta myös sosiaalisten riskien vaikutus painottuu voimakkaasti myös Slovakian kohdalla vuoden Slovakian ohjausjakson maakohtaisten suositusten dokumentissa. Siinä toistuvat samat koronaviruspandemian maininnat sosioekonomisista riskeistä. Slovakia on lisäksi tehnyt monia toimenpiteitä vastatakseen pandemian vaikutuksiin. *”Näihin kuuluvat palkansaajakorvaukset, itsenäisille ammatinharjoittajille maksettavat tuet, sairaus- ja hoitojärjestelmät sekä covid-19-pandemiaan liittyvien lääkinnällisten tuotteiden ostot.”*

Slovakia saa erityismaininnan kriisiin vastaamiseen nopeasta reagoinnista. Lisäksi Slovakia on käyttänyt paljon varoja pandemian uhkiin varautumiseen ja elpymiseen, *”Toimenpiteisiin kuuluvat työajan lyhentämisjärjestelyt, joihin liittyy palkkakorvaus, työntekijöiden toimeentulon tukeminen sairaus- ja hoitoetuksilla sekä itsenäisten ammatinharjoittajien tukeminen tulonmenetysten korvaamiseksi.”* Toisaalta todetaan, että pandemia on paljastanut ja lisännyt terveydenhuoltojärjestelmän rakenteellisten haasteiden ratkaisemisen tarvetta ja tuonut esiin jo olemassa olevia sosiaalisia haasteita. Sosiaalisten investointien ajatusmaailman näkökulmasta tärkeää on, että nämä tuodaan esille, vaikka suoria sosiaalisen alueelle ulottuvia investointeja ei esitettäisikään.

Vuonna 2020 Slovakia saa neljä suositusta, joista kahden voi katsoa sisältävän sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvia teemoja:

- (1.) toteuttaa yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi; harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja; vahvistaa terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskykyä terveydenhuollon henkilöstön, 9 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti kriittisten lääkinnällisten tuotteiden ja infrastruktuurin osalta; parantaa perusterveydenhuollon tarjontaa ja hoitomuotojen välistä koordinointia;*
- (2.) huolehtii riittävästä tulojen korvaamisesta ja varmistaa sosiaalisen suojelun ja keskeisten palvelujen saatavuuden kaikille; vahvistaa digiosaamista; varmistaa yhtäläiset mahdollisuudet laadukkaaseen koulutukseen;*

Kohta yksi toistaa samaa linjaa muiden tarkastelun maiden kanssa. Talous- ja sosiaalipolitiikan teemoja käsitellään erillisinä mutta yhteydet toisiinsa ovat nähtävillä, etenkin panostuksissa investoinneissa terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskykyyn. Puolestaan Slovakian toinen suositus poikkeaa muista tarkastelun maista. Tulojen korvaaminen, sosiaalisen suojelun varmistaminen sekä keskeisten palvelujen saatavuuden panostukset heijastavat sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa erinomaisesti yhdistäen sen eri tematiikkaa niin mikrotason tulotason varmistamisesta, investoinneista tasa-arvoisiin osallistumisen ja palvelujen mahdollisuuksiin sekä koulutuksen roolista. Lisäksi vuonna 2020 Slovakiankin suosituksissa painotetaan investointeja julkisen talouden elpymiselle erityisesti kestävän ja ympäristöneutraalin kasvun näkökulmasta. Vuoteen 2020 mennessä ohjausjaksosta on kehittynyt siten selvästi enemmän kestävyys käsitettä painottava EU-tason toimia.

5.1.5. Sosiaalisen ulottuvuuden paradigmamuutos aika- ja maaulottuvuuden tarkastelussa

Ohjausjakson suositusten perusteella voidaan todeta, että sosiaalisten investointien paradigmaa edistävät toimenpiteet ja kieli ovat osa EU-tason sosiaalista ulottuvuutta. Sen voi nähdä olleen uppoutunut jokseenkin EU-tason ohjaukseen ja tavoitteisiin jo vuonna 2011 mutta laajentuneen ja monipuolistuneen kestävyys, inklusiivisuuden, yhteistyön kasvun sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen ja joustavuuden näkökulmista. Määrällisesti sosiaalisen ulottuvuuden alueelle soveltuvat tai talous- ja sosiaalipolitiikan yhteistoimintaa koskevat suositukset eivät ole juurikaan lisääntyneet, mutta taustoituksen

ja niiden suositusten sisältöjen perusteella jonkinasteisen liikkumisen kohti laajalaisempaa sosiaalisen hyvinvoinnin kasvua ja yhteyttä talouskasvuun voi nähdä tapahtuneen.

Sosiaali- ja talouspolitiikan teemat pysyvät koko tarkastelun aikana ensisijaisesti työvoimapolitiikkaa koskeva tematiikka ja toissijaisesti koulutustoimet ovat vahvimmiten sosiaalisen ulottuvuuden parissa esille nousevia teemoja. Talouskasvun, velkajärjestelyiden ja talouden vakauttamisen teemat näkyvät kuitenkin vahvimpina osa-alueina. Luonnollista on huomata, että erityisesti huomiota kiinnitetään työllisyyssektoriin, joka on EU:n vahvin sosiaalisen alueelle ulottuva kokonaisuus. Yhteisistä tai lähenevistä järjestelmistä ei puhuta, eikä juurikaan välineistä tarkastella sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvien suositusten toimeenpanoa. Kestävä ja inklusiivinen kasvu ainakin termeinä ja ideoina sosiaalisten investointien ajatusmaailmaan sopien tulevat esille.

Mielenkiintoisen lisähuomion tuo suositusten sopivuus edellä hahmoteltuihin tarkastelun maiden hyvinvointivaltiomallien periaatteisiin. Huomattavissa on joitakin erityispiireitä, joissa perinteiset mallit näkyvät. Esimerkiksi Saksan perhe- ja työelämän tasa-arvoon puuttuminen sekä Slovakian esimerkiksi vielä 2010 –luvulla ehkä huonommin kehittynyt terveydenhuoltopalvelujen saatavuus. Kuitenkin tulkittavissa on, että ohjausjakso kohtelee jäsenmaita melko tasavertaisesti sosiaalisen alueella, ja yhtenäisyyttä koulutuksen ja työelämän inklusiivisuuden ja kestävä kehityksen näkökulmiin on nähtävissä.

5.2. Sosiaalisilla investoinneilla kohti lisääntyvää hyvinvointia ja kestävä kasvua

Dokumenttien aika- ja maajäsentelyn perusteella sosiaalisten investointien ajatusmaailman voi todeta sopivan ja olevan uppoutunut osin Euroopan unionin sosiaaliseen ulottuvuuteen ja sen tavoitteita implementoivaan ohjaukseen jo vuonna 2011 mutta myös vahvistuneen kymmenen vuoden aikana. Esille nousee selkeästi erilaisia temaattisia jaotteluita, joista voidaan teoreettisen viitekehyksen periaatteiden tuella muodostaa temaattisen tarkastelun kategoriat. Aika- ja maaulotteisessa tarkastelussa esille nousseet teemat sijoitetaan siten operationalisoituun käsitekehikkoon, jonka kategoriat ovat **1. Toimintakykyisyyksien vahvistaminen, 2. Tietopohjaisen talouden**

joustava työelämä ja tekijät sekä 3. Inklusiivinen ja kestävä kasvu. Tällä tavoin EU:n alueen sosiaalisten investointien tematiikkaa tarkastellaan yhdessä.

5.2.1. Toimintakykyisyyksien vahvistaminen

Kuten teoreettista viitekehystä tarkastellessa luvussa 3 voidaan todeta, toimintakykyisyyksien vahvistamisen tematiikalla pyritään sosiaalisten investointien ajatusmaailmassa yleisesti ja yhteisesti sosiaali- ja talouspolitiikan näkökulmista kestäväan kasvuun. Tämä tarkoittaa sekä sosiaalisen hyvinvoinnin kasvua, että sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväa kehitystä. Toimintakykyajattelun kasvun voi nähdä olevan vahvasti sidoksissa teoriakategorisoinnin muihinkin teemoihin. Tässä osiossa nostetaan esille vuosivertailussa nousseet erilaiset toimintakykyisyyttä ja sosiaalista hyvinvointia luovat teemat, vaikka myös jälkimmäisten kategorioiden toimien voi nähdä lisäävän toimintakykyisyyttä.

Vuonna 2011 juuri käyttöön otetun ohjausjakson voi nähdä selkeästi peilaavan Euroopan talouskriisiä ja siitä toipumista. Tänä vuonna tarkastelun maiden sosiaalista ulottuvuutta koskevissa suosituksissa erityisesti väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet tulivat esille ja niihin kiinnitettiin huomiota. Toimintakykyisyyksien vahvistaminen erilaisille ihmisille ja erityisesti eri ikäryhmissä näyttäytyy tärkeänä toimintakykyjen kasvattamisen näkökulmasta. Toisaalta jos kyse on palvelujen järjestämisestä siten, että pyritään vain kustannussäästöjen synnyttämiseen, voi palvelujen laadun nähdä mahdollisesti heikkenevän. Lisäksi Suomelle annetun suosituksen koskien iäkkäiden ihmisten osallistumista elinikäiseen oppimiseen voi nähdä toimintakykyisyyksiä vahvistavana sosiaalisena investointina.

Toimintakykyisyyksiä vahvistavia investointeina voidaan nähdä lisäksi terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoitoon suunnattavat resurssit, kuten vuoden 2011 Saksan suosituksissa. Terveiden ja kokemuksen välittämisestä ja hoidon saatavuudesta voi nähdä lisäävän toimintakykyisyyttä, terveyttä ja rohkeutta osallistua. Lisäksi vuonna 2011 toimintakykyajattelua painottavana suosituksena voi nähdä Slovakian yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen uudistuksia koskevat suositukset. Tämän voi katsoa sisältävän ajatuksen erilaisten ihmisten valinnan mahdollisuuksien parantamisesta ja laadun lisäämisestä. Mielenkiintoista on, miten suositukset sosiaalisen alueella ovat hyvin varovaisia vuonna 2011. Voidaan tulkita, että terveydenhuolto ja koulutus näkyvät EU:n puolelta ”turvallisina” alueina, joiden järjestämiseen voidaan puuttua.

Vuonna 2015 toimintakykyisyyden vahvistamista tavoittelevat suositukset näyttäytyvät kaikissa tarkastelun maissa jo rohkeammilta ja laaja-alaisemmilta kuin vuonna 2011, vaikka suosituksia ei määrällisesti olekaan enempää. Suomen, Irlannin ja Slovakian kohdalla sama tematiikka jatkuu koskien terveydenhuollon hallinnollista uudistusta, saatavuutta ja laatua. Toimintakykyajattelu painottaa kykyä hyvään terveyteen ja osallistumiseen, joten nämä suositukset ovat linjassa toimintakykyajattelun kanssa. Lisäksi Irlannille ja Slovakialle laaditut suositukset painottaen lasten köyhyyden torjumista sekä romanilasten osallisuuden lisäämistä kuuluvat monen eri toimintakykyajattelussa esille nousevan tematiikan pariin. Kyky tulla kohdelluksi tasavertaisena, kyky nauruun ja leikkiin näyttäytyvät erityisesti lasten elämän ja toimintakykyisyyden näkökulmasta erityisen tärkeiltä teemoilta (ks. Nussbaum 2011.)

Vuonna 2020 koronaviruspandemia näyttäytyy läpileikkaavana teemana kaikissa suosituksissa, joiden voi nähdä ilmentävän toimintakykyisyyden kasvattamista. Terveystieteiden selviytymiskyvykkyyden ja saatavuuden, palveluiden parantamisen sekä erilaisten osallistumisen muotojen voi nähdä nousevan esille. Erityisesti Saksan suositus painottaa sähköisten terveystietojen kehittämistä ja puolestaan Slovakian saamat suositukset jopa perusterveydenhuollon tarjonnasta nousevat esille mielenkiintoisina teemoina, joiden voi nähdä ilmentävän maakohtaisia eroja. Yleisesti ottaen maakohtaisen suositusten pohjustusdokumenteissa mainitut työttömyyden laskun toimenpiteet koskien aktivointipolitiikkaa sekä koulutusohjelmien tehokkuutta voi katsoa sopivan inhimillisen pääoman kasvattamisen ajatusmaailmaan ja toimintakykyisyyksien kasvattamiseksi.

5.2.2. Tietopohjaisen talouden joustava työelämä ja tekijät

Tietopohjaista taloutta ja joustavaa työelämää tukevat toimenpiteet koskien nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä lisäävät ihmisten tietoisuutta ja oppimiskykyä. Monissa kohdin esille tuleva elinikäisen oppisen tematiikka vahvistaa työvoiman joustavuuden ja tietopohjaisen talouden ajatusta. Samalla myös työmarkkinoiden ja elämän nivelkohtien tuki näkyy näissä tavoitteissa. Taitava työvoima ja työllistettävyyssajattelu sekä iäkkäiden työntekijöiden huomiointi näyttäytyvät työnteon joustavuuden lisäämisenä, joka sopii tietopohjaisen talouden joustavan työelämän tematiikkaan; ihmisiä pyritään tukemaan elämän siirtymäkohdissa.

”Knowledge-based economy”, jossa talous kasvaa kestävästi joustavan työvoiman voidessa hyvin ja ollessa toimintakykyisiä, painottaa työelämän ja perhe/muun elämän tasa-arvoisia mahdollisuuksia ja tasapainoa. Työelämätematiikan voi nähdä vahvimpana sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvana teemana eurooppalaisessa ohjausjaksossa. Tämä on luonnollista, sillä työvoimapolitiikka ja työvoiman liikkuvuus ovat perinteisesti EU-tasolla vahvimpia sosiaalipoliittiseen keskusteluun päätyviä teemoja (de la Porte, 2017, 141). Työelämään liittyviä mainintoja ohjausjakson suosituksissa tulee esille kaikkina tarkastelun vuosina ja kaikkien maiden kohdalla. Inklusiivisuus, elinikäinen oppiminen ja joustavat työelämän rakenteet työ- ja perhe-elämän tasapainon kannalta ovat läpi ohjausjakson painottuvia teemoja. Jonkinlaista inklusiivisuuden ja sosiaalisen kestävyuden käsitteiden kasvua voi havaita vuoteen 2020 tultaessa.

Vuonna 2011 joustavan työvoiman ja työntekijöiden ajatusmaailmaa tukevat verrattain monet tavoitteet. Toimenpiteet pitkäaikaistyöttömien, nuorien ja iäkkäiden henkilöiden työllistymisen tukemiseksi ja tasa-arvoisten mahdollisuuksien takaamiseksi näyttäytyvät Suomen tavoitteissa. Saksan suosituksissa käydään jo vuonna 2011 laaja-alaisimmin läpi tietopohjaisen talouden tematiikkaa sekä joustavaa työelämää. Toimenpiteet riittävien koulutusmenojen turvaamiseksi ja yhtäläinen pääsy koulutusjärjestelmiin ja sitä kautta osallistuminen työmarkkinoille näyttäytyy sosiaalisten investointien mukaisina toimenpiteinä, jolloin osallisuus, tietotaidot sekä mahdollisuudet osallistua työelämään kasvavat. Lisäksi myös joustavat perhe-elämää tukevat rakenteet tulevat esille Saksan suosituksissa vuonna 2011. Investoinnit kohti päivähoitoa ja kokopäiväkouluja näyttäytyvät perheen tulonsaajien ”vapautumisena” työmarkkinoille. Toisaalta kriittisesti tulkiten voi pohtia, millaista tukea ja joustavuutta tarjotaan niissä tapauksissa, kun perheen tulonsaaja tai tulonsaajat päättävät hoitaa perhettä kotona.

Vuonna 2011 Slovakian suosituksista huomataan, että työelämää koskevat suositukset ovat sosiaalisen ulottuvuuden alueen vahvimmat teemat, kuten muiden maiden kontekstissa. Julkisten työvoimapalvelujen lisääminen ja erityisesti sekä yksityisille ihmisille että työnantajille suunnattu kannustinjärjestelmä joka lisää osallistumista elinikäiseen oppimiseen voi nähdä täysin sosiaalisten investointien paradigmaa kannattavina toimenpiteinä. Joustava ja tietopohjainen työvoima, joka pystyy vastamaan muuttuvan työelämän haasteisiin ja toisaalta työnantajapuoli joka luo tasa-arvoisia työllistymismahdollisuuksia ja kannustaa oppimiseen nähdään paradigman näkökulmasta tuottavana.

Vuoteen 2015 mennessä ohjausjaksosta oli jo tullut melko vakiintunut osa EU-tason ohjausta. Euroopassa keskusteltiin runsaasti pakolaiskriisistä mutta tämä ei vielä näy suosituksissa kovinkaan runsaasti. Suomen kohdalla sama ikääntyvien ihmisten työelämän esteet ja kannustimet mainitaan kuin edellisenäkin tarkastelun vuonna. Samoin nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistettävyyteen ja etenkin työn kannalta merkityksellisen osaamisen kehittämiseen suositellaan käytettävän resursseja. Tämän voi nähdä jatkuvana huomiointina ja panostuksena koskien erilaisten ryhmien työelämän tukemista ja tässä EU:lla onkin eniten toimivaltaa.

Irlannin kohdalla vuonna 2015 painotetaan työssäkäyvien henkilöiden osuuden kasvattamista kotitalouksissa, Saksassa erilaisten työsopimusmuotojen kannattavuutta ja Slovakiassa aktivointitoimenpiteitä, koulutusta sekä kannustimia etenkin naisten pysymiselle työmarkkinoilla tai niille palaamiselle. Tässä suosituksessa mainitaan ensimmäistä kertaa sukupuolten väliset erot työmarkkinoilla ja panostukset esimerkiksi lastenhoitoon tästä näkökulmasta. Lisäksi huomionarvoista on, että oppimistuloksia pyritään kasvattamaan. Nämä suositukset painottavat vahvasti sosiaalisten investointien paradigmaa. On kuitenkin jatkuvasti huomattava, että sosiaalisen alueelle kuuluvat suositukset tulevat esille pelkkinä mainintoina verrattain talouden ohjaukseen, jossa annetaan tarkempia tavoitteita.

Vuoden 2020 suositukset koskien joustavaa työelämää ja ihmisiä jotka tuottavat tietopohjaisen talouden jäävät hyvin vahvasti koronaviruspandemian jalkoihin. Ainoastaan maininnat ”työllisyyden tukemisesta ja aktiivisesta työvoimapolitiikasta” tulevat pääasiassa esille. Toisaalta painotukset esimerkiksi digitaalisen kuilun aiheuttamiin riskeihin työelämässä sekä tärkeä sosiaalisten investointien ajatusmaailman mukainen huomio työllisyyden tukemisesta osaamista kehittämällä näyttää tulleen jäädäkseen.

5.2.3. Inklusiivinen ja kestävä kasvu

Taloukasvun ja vapaiden markkinoiden ajatusmaailma on vääjäämättä osa EU:n rakenteita ja peruseriaatteita ja se on vahvasti huomattavissa ohjausjakson suosituksissa. Sen huomaa selkeästi talouspolitiikan ohjausjakson maakohtaisia suosituksia tarkastelemalla koko tarkastelun ajalta. Taloukasvu, joka tukee sekä julkista taloutta että mikrotason tulotasojen säilymistä sekä tuottaa kestävä kasvua ja hyvinvointia kaikille,

on osa sosiaalisten investointien paradigman mukaista arvomaailmaa. Tämän voi osaltaan nähdä toteutuvan talouspolitiikan ohjausjakson maakohtaisissa suosituksissa. Erityisesti vuoteen 2020 tultaessa kestävyys ja sen eri osa-alueiden balanssi näkyy selkeämmin suosituskirjoituksissa, kuin ohjausjakson alussa vuonna 2011.

Vuonna 2011 painotettiin runsaasti talouskriisistä toipumisen tematiikkaan pohjautuen julkisia kustannussäästöjä. Lisäksi perheiden toisen tulonsaajan tiukkaan verotukseen puututtiin Saksan kohdalla vuonna 2011 sekä Slovakian kohdalla sama tematiikka kohdistettiin vähäisen ammattitaidon omaavien työttömien työllistymiseen. Tämän voi nähdä lisäävän kotitalouksien tulonsaantia ja taloudellisen aseman vahvistumisena ja sitä kautta tukena. Toisaalta ”vahvan” hyvinvointivaltion vahva julkinen puoli ja panostukset esimerkiksi tasa-arvoiseen koulutuspolitiikkaan, saavutettavaan terveydenhuoltoon, erilaisiin osallisuuden keinoihin ja sosiaaliturvatukiin vaatineet runsasta verotusta. Tältä osin neoliberaalit arvot näyttäytyvät sosiaalipolitiikankin alueelle kuuluvissa suosituksissa.

Vuoteen 2015 mennessä tuottavuuden kehitys jatkuu talouskasvun teemana, kuten myös velkakestävyys. Juurikaan mainintoja ei inklusiiviseen tulonjakoon ole. Erityisen mielenkiintoisena esille nousee Saksan suositus koskien korkeiden sosiaaliturvamaksujen alentamisesta ja kansantulon kasvaessa tapahtuvan veroasteen kasvun vaikutuksiin.

Vuoteen 2020 tultaessa ohjausjaksossa koronaviruspandemian käsittelyn jalkoihin näyttää jäävän myös inklusiivisuusajattelu. Talouden vakauttaminen ja mahdollisen talouden taantumien riskien korjaaminen näyttäytyvät ensisijaisena tavoitteena. Toisaalta esille nousee sosiaalisten investointien paradigman ajatusmaailmaankin sopivia tavoitteita. Kuten mainittua, kategorioiden teemat ovat päällekkäisiä ja koulutuksen ja aktiivisen työvoimapolitiikan voi todeta lisäävän myös työn kautta tapahtuvan tulotason nousun jakautumista reilummin. Lisäksi esimerkiksi Saksan kohdalla julkisten investointien lisäämisen lisäksi mainitaan yksityisten investointien merkitystä talouden elpymisen vaalimiseksi.

Erityisen merkittävää inklusiivisen ja kestävä kasvun kannalta vuonna 2020 sosiaalisten investointien paradigman näkökulmasta ovat lisäksi Irlannin suositukset koskien kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa sekä Slovakian suositukset koskien tulotasojen korvaamisesta ja sosiaalisen suojelun saatavuudesta kaikille. Näissä suosituksissa

kiteytyy kestävyysajattelu; turva, suoja ja hyvinvointia lisäävät lähtökohdat vahvistavat toimintakykyisyyttä ja sitä kautta talouden kasvua. Voi siis todeta, että sosiaalisten investointien paradigma on jokseenkin uppoutunut vuoden 2020 suosituksiin ja kannattaa kestävää ja inklusiivista kasvua.

5.2.4. Muita huomiota teema-analyysistä

On huomattavaa, että muutoksen tarkka esilletuominen ei ole kovin yksiselitteistä. Muutoksen tematiikkaan voi lisäksi nähdä vaikuttavan vahvasti poliittisen ilmapiirin sekä esimerkiksi kulloinkin esillä olleiden olosuhteiden teemat. Esimerkiksi talouskriisi, pakolaisteemat, koronapandemia, komission vaihtuminen sekä muut tällaiset ”taitekohdat” voi tulkita muutosta edistäviksi teemoiksi. Kuitenkin nähtävissä on, että sosiaalisen ulottuvuuden kasvu erityisesti inklusion, työllisyyspolitiikan ja reilun, kestävä kasvun ja tukitoimien parissa voi nähdä lisääntyneen.

Minimitoimeentuloa tai mainintoja sosiaaliturvajärjestelmien kehittämistä kohtaan tulotason säilyttämiseksi ei löydy aineistosta kovinkaan paljon mainintoja. Työelämän reilun verotuksen ja koulutus- ja työllisyystasojen kasvattamisen sekä minimitoimeentulon säilyttämisen ja työnteon joustavan saavutettavuuden voi osaltaan nähdä edistävän toimeentulotematiikkaa. Toisaalta dokumentissa toistuvien julkisen talouden kasvun sekä kriisistä selviämisen taloudellisten vaikutusten arviointi, seuranta ja toimenpiteet ovat sosiaaliteemoja voimakkaammin esillä.

Tärkeitä sosiaalisten investointien paradigman mukaisia teemoja, jotka erityisesti nousivat esille, olivat teemat terveydenhuoltojärjestelmän uudistuksista sekä työllistymisen tukemisen ja etenkin lasten köyhyyden riskin vähentämisestä. Näiden teemojen voi nähdä tukevan ihmisten minimitoimeentulon säilyttämisen tematiikkaa, terveydenhuoltojärjestelmän toimivuuden toisaalta sosiaalietuuksien ja palkkauksen tasapainon tavoittelun näkökulmasta. Lisäksi sosiaalisen ulottuvuuden alueen suosituksissa tulevat vahvasti esille sosiaalisten investointien paradigman mukaiset toimintakykyisyyden ja inhimillisen pääoman kasvattamisen periaatteet tarjoamalla tarjoavaa yksilöllisiin tarpeisiin räätälöityä koulutusta, joka lisää hyvinvointia ja sitä mukaa tietopohjaisen talouden tarpeita ja kasvua. Lisäksi naisten tukeminen työelämässä, sekä oppimistulosten heikentämisen pysäyttämisen tematiikan voi nähdä elämän eri tilanteissa tukemisen vahvistajana.

Lisäksi maakohtainen eri ihmisryhmien inklusion ja tasa-arvon edistäminen näyttäytyy sosiaalisten investointien ajatusmaailmaa edistävinä tavoitteina. Toisaalta kustannustehokkuusajattelu sekä veronkannon tehostamisen toimenpiteet sekä kilpailun edistämisen kieli kertovat liberaalin markkinatalouden ajatusmaailmasta. Voidaan kuitenkin nähdä, että kestävyysajattelulla sekä inklusion ja hyvinvoinnin vahvistamisella on suuri ja jokseenkin kasva rooli eurooppalaisen ohjausjakson suosituksissa.

5.3. Haastatteluanalyysi - Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuus

Analyysin toisessa osiossa tarkastellaan haastatteluaineistoa tutkimuksen toiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi. Tarkastelussa on siis asiantuntijahaastatteluihin pohjaten EU:n sosiaalisen ulottuvuuden ja hyvinvoinnin sekä toimintakykyisyyden kasvattamisen tematiikka sosiaalisten investointien ajatusmaailman näkökulmasta. Toisaalta tarkastelu on konkreettista ja realistista, sillä asiantuntijoilla on ajankohtaista ja käytännönläheistä tietoa EU:n sosiaalisen ulottuvuuden rakenteiden toiminnasta.

5.3.1. EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja nykytila: käsitteet ja ajankohtaiset teemat

Kysyttäessä asiantuntijoilta, mitkä ovat tärkeimmät teemat EU:n sosiaalisesta ulottuvuudesta puhuttaessa, nousi esille odotetusti kaksi keskeistä kokonaisuutta: Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari sekä talouspolitiikan ohjausjakso ”semester”. Tämä vahvistaa tutkimuksen oletuksen siitä, että semesterprosessin tarkastelu on relevanttia ja tärkeää, jotta mahdollista paradigmanmuutosta voidaan tulkita. Valtionhallinnon asiantuntijoilla painottuivat teemat, jotka painottavat sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista ”semesterprosessissa”, esimerkiksi työryhmien välillä EU:ssa sekä avoimen koordinaation menetelmät sosiaalipoliittisessa ”parhaiden käytänteiden vaihdossa, kun taas järjestöpuolen asiantuntijoilla näihin prosesseihin vaikuttamisen teemat. Sosiaalisen ulottuvuuden alueen käsitteiden määrittelyssä erityisen tärkeänä esille nousivat sosiaalinen ulottuvuus kattokäsitteenä sekä kestävä kehitys kokonaisuudessaan;

”-- sosiaalinen ulottuvuus [näyttäytyy] kattokäsitteenä, minkä alla [sosiaalisten oikeuksien] pilari ja sosiaalinen ulottuvuus laajasti kattavat koulutus- ja osaamiskysymykset, jotka myöskin kuuluvat minun hoidettavikseni. Sitä myötä sosiaalinen ulottuvuus ja sitten sosiaalinen suojele, joka on suppeampi [käsite] ja joka tarkoittaa ihan vain sosiaaliturvaa ja kaikkia etuuksia. Viime aikoina [lisäksi esille on noussut] kestävä kehitys; sosiaalinen kestävyys, ilmastollinen ja ympäristöllinen

kestävyys sekä taloudellinen kestävyys. [Se käsitteenä] tietysti menee paljon päällekkäin sosiaalisen ulottuvuuden kanssa.” Haastateltava A

EU:n sosiaalipoliittisten tavoitteiden implementoinnin välineistä ja keinoista esille tulivat EU:n kolme toiminnan välinettä: lainsäädäntö, rahoitus sekä pehmeä yhteistyö. Rahoituksen suuntaaminen tavoitteiden implementoinnissa nousi esille kaikkien asiantuntijoiden haastatteluissa, jonka voi tulkita investointeina kohti sosiaalisesti kestävämpiä toimenpiteitä.

”Pehmeä yhteistyö, eli hyvin käytänteiden vaihtaminen: suositusten antaminen [ovat lisäksi implementoinnin välineistä tärkeitä]; erilaiset benchmarkit, indikaattorit ja asiantuntijatyöryhmät. Sitä tehdään tosi paljon tällä sektorilla, koska ei ole toimivaltaa ja lainsäädäntöä ei kauheasti tule, joten se on melkein se pääväline. ”-- se on sellaista vapaaehtoista; jos jäsenmaat ei halua tehdä niitä suosituksia, tai pistää parhaita käytänteitä pistää käytäntöön, EU ei voi tehdä sille oikein mitään” ”Jos ajatellaan sosiaalisten oikeuksien pilaria, niin se on pehmeää yhteistyötä, koska pilari ei velvoita, [tai ei tuo] uutta toimivaltaa, [vaan] tavallaan yrittää suostutella jäsenmaita tekemään asioita. [Sosiaalisia tavoitteita] voidaan myöskin edistää lainsäädännöllä, jos on toimivaltaa ja rahoitusta” Haastateltava A

”Varmaan implementointiin ihan ensimmäinen on siis ihan tottakai, miten rahaa jaetaan. Se on pääasiallinen ohjauskeino sinänsä, miten mä näkisin sen ja sitä kautta niitä asioita voidaan viedä asioita eteenpäin. -- jos ajattelee tulevaisuuden kehitystä mitä moni maa haluaa, niin halutaan sitoa [rahoitusta] paljon vahvemmin kehitykseen tai [siihen] miten paljon on tehtävää [kehitystä] siihen rahoitukseen ja sitten toisin sanoen monivuotisen rahoituskehikon kautta halutaan sitoa rahanjakoa siihen kehitysasteeseen, kuinka [paljon] pystyttäisi tukemaan. Toinen keino minkä mä koen, on tämä eurooppalainen talouspolitiikan ohjausjakso, minkä puitteissa annetaan näitä maakohtaisia suosituksia.” Haastateltava D.

On siis selvää, että sosiaalinen ulottuvuus kuuluu EU:ssa pääsääntöisesti toissijaisuusperiaatteen pariin, eikä velvoittavuutta laajalti ole. Lisäksi koronapandemian roolilla nähtiin kaikissa haastatteluissa vaikutusta siihen, miten sosiaalisen ulottuvuuden rakenteiden mahdolliset heikkoudet paljastuvat. Lisäksi koettiin, että komission ja koko EU:n toimivalta on rajallista sosiaalisen ulottuvuuden alueella ja näkyy lähinnä työllisyyspolitiikassa.

”Koronakriisi tuo uuden kulman ja mitä kriisitilanteessa pystytään tekemään. [Se] kertoo, miten EU pystyy vaikuttamaan ja mikä on ESR:n ja rahastojen [rooli], mihin normitilassa [perustetaan esimerkiksi] Suomessa hankkeita työllistymiseen ja tämän tyyppiseen, et se on kuitenkin rajallinen komission toimivalta näissä asioissa. Sosiaalisten oikeuksien pilari [on kuitenkin] symbolisena arvona tärkeä, [ja se on] poliittisesti sitoutunut. [Vaikkakin se sisältää] vähäistä konkretiaa vielä erityisesti heikoimmassa asemassa olevien näkökulmasta, koska se on painottunut siihen

työllisyyspuoleen. Siitä syystä mihin komissiolla on toimivaltaa, [koskee] ja työ ja perhe-elämän yhteensovittamista ” Haastateltava B.

Sosiaalisen ulottuvuuden alueen tavoitteita ja niiden implementointia arvioitiin lisäksi etenkin tässä tutkielmassa tärkeänä esillä olevan talouspoliittisen ohjausjakson kautta. Positiivisten askeleiden ottamiseksi nähtiin neuvoston ja jäsenmaiden neuvottelut sekä yhteishankkeet.

”Sosiaali- ja terveyspoliittisena toimijana EU:ta on vaikea nähdä kovin määrätietoisena sillä tavalla pystyis tuohon määritelmään jollain kanavilla vastaamaan. Mutta tietysti kansalaisyhteiskunnan tukeminen ja oikeusvaltion puolustaminen liittyy olennaisesti siihen, että se osallisuus ja yhteenkuuluvuus ja lopulta se sosiaaliturvan minimi on tietyllä tasolla. Semester-prosessissakin on tullut tätä sosiaalista ulottuvuutta lisää ja sosiaalisen pilari –keskustelu edellisen komission aikaan, niin ehkä se on positiivinen askel eteenpäin siinä että, ainakin viestietään jäsenvaltioille, että pitäisi tehdä enemmän. Mutta sekin on enemmän tällainen retorinen ja poliittinen julistus. [Mitään varsinaista] kovaa sosiaali- ja terveyspolitiikan päätöksiä tai sanktioita ei tule. -- mitään tällaista ei ole ja siksi on jäänyt aika löysäksi tai pieniksi ne mahdollisuudet [implementoida sosiaalipoliittisia tavoitteita].” Haastateltava C

Kaikkien asiantuntijoiden haastatteluissa esille nousevat pienet edistysaskeleet, toiveet tiiviimmistä yhteistyöstä ja kehityksestä tai ajatusten vaihdosta mutta toisaalta realistiset toteamukset toimivallan puutteesta ja jäsenmaiden erilaisista suhtautumisista sosiaalisen ulottuvuuden sisälle kuuluvan kehityksen kasvattamisesta. Lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijan haastattelusta nousevat esille EU:n perussopimuksen artikkelit, joista löytyy joitakin mainintoja sosiaalisen ulottuvuuden edistämiseen.

Yleisesti viimeisen 5-10 vuoden aikana tapahtunut EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kehitys nähtiin kehittyvänä ja kasvavana myös sosiaalisen investointien paradigman alueelle kuuluvan tematiikan parissa, vaikkakin ”alisteisempana” osa-alueena kuin talouspoliittinen ulottuvuus ja sen ohjauksen kehitys. Sosiaalisten oikeuksien pilarin kehittäminen ja hyväksyminen nähdään yleisesti ”ykköskehityskulkuna” jo mainitun ohjausjakson sosiaalistuminen kanssa. Näiden molempien voi lisäksi nähdä kannattavan ja kasvattavan sosiaalisten investointien paradigman ajatuksia inhimilliseen pääomaan, toimintakykyihin sekä joustavaan työvoimaan investoimisesta. Lisäksi EU:n kansalaisten näkökulmasta nähtiin, että EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja sen vahvistaminen kenties lisää uskoa EU:n toimintaan ja että esimerkiksi vuoden 2008 talouskriisin aikana vaikutuksia arkielämään ei huomioitu tarpeeksi.

Kehityksestä kertoo lisäksi se, että ”-- ainakin komission puolelta on kuultu hyvin aktiivisesti myös järjestökenttää ja meitäkin ollaan kontaktoitu mutta ehkä erityisesti

tässä se, että siellä erilaisissa asiakirjoissa velvoitetaan koko ohjausjaksoprosessissa kansalasiyhteiskunnan kuulemiseen ja muidenkin kuin vain työmarkkinajärjestöjen kuulemiseen” Haastateltava B

Sosiaalisen ulottuvuuden kehitystä pyydettiin tarkastelemaan viimeisten 5-10 vuoden aikana. Erityisesti eurokriisin vaikutukset huomioitiin ja esille tuotiinkin juuri sitä seuranneet sosioekonomiset vaikutukset;

”Kyllähän tietysti eurokriisi jatkui sinne Kreikan kriisiin 2015 asti [ja] -- sitten ne seuraukset mitä siitä syntyi. Erityisesti eteläisessä talous- ja rahaliiton jäsenmaissa ja Kreikassa nyt ennen kaikkea. -- [myös] poliittinen muutos ja populististen liikkeiden nousu osittain vastauksena tai reaktiona silloin asetettuihin politiikkoihin pakotti edellisen komission tekemään niitä [sosiaaliseen hyvinvointiin liittyviä] ratkaisuja. Junckerin johdolla tämä sosiaalinen pilari luotiin ja sitten toivottiin, että sitä lähdetäisiin implementoimaan ja tuomaan sitten niin kuin oikeasti vaikuttavaksi politiikkakokonaisuudeksi tai mekanismiksi. Siinä mielessä eurokriisin jälkeenhän nää kysymykset on noussut voimakkaammin agendalle ja niistä ollaan oltu huolissaan siitä näkökulmasta, jos tää EU halutaan pitää kasassa ja varsinkin talous- ja rahaliitto halutaan pitää kasassa, niin poliittisesti niitä [sosiaalivaikutuksia] ei voida enää sivuuttaa eikä voida tehdä samanlaisia virheitä kuin eurokriisin aikana tehtiin. Siinä mielessä muutos ajattelussa on ollut suuri. Mutta mitä se konkreettisesti tarkoittanut eurooppalaisessa sosiaali- ja terveyspolitiikassa, niin ei varmaan paljoakaan. Mutta ehkä julistuksen ja poliittisten tendenssien tasolla muutos on ollut sinänsä lupaava, että on ainakin paremmin sitouduttu niihin tavoitteisiin mitkä aiemmin pystyttiin uhraamaan sen talouspolitiikan edessä tuosta vaan. Mutta sitä ei varmaan haluta, että tämä tämänhetkinen tilanne [koronakriisi] -- ei enää [mene] sellaiseksi samanlaiseksi himoleikkaamiseksi mene kuin silloin 5 tai no 7 vuotta sitten meni. Ehkä poliittinen tendenssi on muuttunut. Kyllähän sosiaalisesta Euroopasta on puhuttu jo ennen eurokriisiä, mutta se vanha puhe ja kaikki ne toimet mitä silloin tehtiin, on osoittautunut täysin ihmisten huijaamiseksi. Nyt on pakko myös niinkun lunastaa niitä lupauksia”. Haastateltava C.

Vahva käsitys siitä, että pelkällä talouspoliittisella ohjauksella ei saada kokonaisvaltaista kehitystä aikaan näyttäytyy vahvana. Sosiaalinen hyvinvointi ja toimintakykyisyys ovat siten vahva osa myös työllisyyttä ja kestäväää kasvua. Tämä esille tuleva ajatusmaailma näyttäytyy sopivan sosiaalisten investointien paradigman näkökulmiin.

”Kovin paljon koko ajan yritetään ja -- jatkuvasti yritetään enemmän sosiaalisektorilla, että selvästi on fokus noussut enemmän sinne [sosiaaliseen ulottuvuuteen] ehkä aiempaan verrattuna. Siinä pyritään pääsemään selvästi eteenpäin ja tavoite on selvästi siihen ylöspäin suuntautuvaan lähenemiseen, mikä on sitten se, että konkreettisia toimia sosiaaliturvan osalta, sosiaalisen ulottuvuuden osalta [tehdään] kattavasti sosiaalialalla ja [esimerkiksi ohjausjaksoprosessissa] taitaa olla lähes puolet kaikista suosituksista linkittyneitä sosiaalisektorille, eli kyllä se fokus on huomattavasti siirtynyt sinne. Tottakai ohjaavaa on sosiaalisten oikeuksien pilari. Sen hyväksyminen on ollut yksi sellainen ihan huomattava askel tähän suuntaan, vaikka se ei ole lainsäädännöllisesti sitova, niin kuitenkin [se] on ihan selvästi sellainen määrittävä tekijä, joka on ihan selvästi potkaissut prosessia entuudestaan liikkeelle vahvemmin.” Haastateltava D.

Sosiaalisen ulottuvuuden tärkeyden kasvun lisäksi tämän kasvun tärkeimpinä mittareina pidettiin erilaisia indikaattoreita ja ”benchmarkkauksia”, joilla jäsenvaltioiden välistä kehitystä voidaan mitata. Sosiaalisten investointienkin näkökulmasta vertailu näyttäytyy tärkeänä, mutta mittarien fokusointi ja niiden merkitys kehitykselle näyttäytyy vielä epäselvänä. Jos esimerkiksi pohjoismaiden sosiaaliturvan tasoa verrataan vain EU:n keskiarvoon, ei kehitystä ja ohjeistusta ns. ”jo valmiiksi hyvin suoriutuville” maille voi kunnolla antaa. Kuitenkin haastatteluissakin nousi esille, että vaikka yhtenäiseen sosiaaliturvaan ja käytänteisiin ei ole halua, olisi hyvien käytänteiden jako ja sosiaalisen ulottuvuuden kehitys kaikissa maissa toivottavaa, että esimerkiksi sosiaaliturvan tason takia muutto toisiin maihin ei olisi tarpeellista. Tämä näkökulma näyttäytyy tärkeänä myös sosiaalisten investointien näkökulmasta. Kun investoidaan ja allokoidaan resursseja tasa-arvoa ja inhimillisitä pääomaa kasvattaviin sekä toimintakykyisyyttä vahvistaviin toimiin, paranevat elinolosuhteet ja sosiaalinen hyvinvointi.

5.3.2. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuus

Pohdittaessa EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuutta ja mahdollisia toimia sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimintakykyisyyden vahvistamiseksi, asiantuntijat olivat melko yksimielisiä EU:n sisäisestä toimivallan puutteesta mutta toisaalta lähentymisen ja toimintakykyisyyksien kasvamisen toiveista. Erityisesti koronakriisin aiheuttama äkillinen epävarmuustekijä herätti keskustelua, mutta myös jo pidempään meneillään olevat kehityskulut ja niiden arviointi huomioitiin ja toiveisiin kiinnitettiin huomiota. Tässä osiossa käsiteltiin erityisesti EU:n sosiaali- ja talouspolitiikan välistä suhdetta, sosiaalisen ulottuvuuden parissa toimivia tahoja ja prosesseja sekä sosiaalisen hyvinvoinnin lisäämistä EU:n sisällä.

”Lähtökohtaisesti EU:n yhteistyön tiivistäminen [näyttäytyy hyvänä asiana] mutta [siinä on] omat riskinsä, koska järjestelmät [ovat] erilaisia -- että miten se [tiivistäminen] tehtäisiin. Pohjoismaissa [on] niin erilainen järjestelmä, kuin Keski-Euroopassa, niin ei me ehkä haluttaisi [EU:ta] meidän järjestelmää muuttamaan. Mutta jollain tavalla yhteistyötä olisi hyvä pystyä tiivistämään, juuri sen takia että kaikki saataisiin nostettua tasoa köyhemmissä jäsenmaissa. [Tästä nousee] dilemma: meillä [on] tarve ja Suomenkin kannalta [olisi] hyvä, että taso nousisi niissä jäsenmaissa, mutta siihen tarvittaisiin vahvempaa toimivaltaa. Mutta sitten itse ei [sitä] haluttaisi antaa; EU saisi käskää muita mutta ei itseä. Jotenkin veikkaan, ihan spekulatiota, mutta esimerkiksi [tämä] koronakriisi [tulee vaikuttamaan]; terveyshän kuuluu sosiaalisen ulottuvuuden alle ja on ollut yksi sektoreista, jossa jäsenmaat [ovat] tarkkoja omasta toimivallastaan. Mitä tahansa on tullut ehdotuksia tai suosituksia, niin ensimmäisenä pöytäkierroksen eka

spiikki on, että nämä teemat ovat omassa toimivallassa. Mutta koronakriisi osoittanut sen, että ei mitään järkeä, että 27 jäsenmaata kaikki tekee jotain yksin niitä asioita ja kilpailee pahimmassa tapauksessa. Aika varmaa on, että terveyssektorilla tullaan tiivistämään yhteistyötä. Vaikka toimivaltaa ei niin olekaan, se saattaa myöskin valua myöskin sosiaalisektorille ja raja [on] aika häilyvä ja saattaa käydä niin että ylipäänsä sosiaalisen ulottuvuuden saralla yhteistyötä aletaan tiivistää. Haastateltava A.

Yhdentyminen näyttäytyy siis haastavana teemana mutta myös kokonaisvaltaisen, kaikkien hyvinvoinnin, näkökulmasta hyvänäkin asiana. Tämä taas linkittyy selvästi sosiaalisten investointien paradigmaan kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja kestävyysden kautta. Lisäksi haastatteluissa nousi esille jopa perussopimusmuutoksia koronakriisin seurauksena, sillä sillä on huomattu vaikutuksia moniin eri toimialoihin. Sosiaalisten investointien ajatusmaailman laajuuden voi osaltaan huomata tässä yhteydessä ja nähdä sen vaikuttavuuden. Investoinneilla terveyteen ja hyvinvointiin on yhteyksiä moniin eri toimialueisiin. Yhdentyminen ja ohjaus nähtiin parhaiten toteutettavaksi sosiaalisten oikeuksien pilarin implementoinnilla, ohjausjakson sosiaalitavoitteiden mittaamisella ja velvoittavuudella sekä rahoituksen suuntaamisena.

EU:n talous- ja sosiaalipolitiikan välisestä suhteesta ja sen tulevaisuudesta haastatteluissa nousivat esille puolestaan etenkin viimeisimmän talouskriisin sosioekonomiset vaikutukset ja sen opetukset sekä koronakriisin pohjalta pidettävät euroryhmän ”hätkökoukset” verrattuna sosiaali- ja terveyspolitiikkaan;

”Kyllä se ajatus siitä, että talouspolitiikalla ei olisi sosiaalista ulottuvuutta pitäisi haudata saman tien. Olen jutellut monien Kreikan paketteja toimeenpanemassa olleen virkamiehen kanssa ja he ovat sitä mieltä, että tämä homma hoidettiin hyvin, että julkinen talous saatiin tasapainoon ja Kreikka takaisin luottomarkkinoille. [Mutta] miten sä voit niinkun puhua tuosta asiasta sivuuttaen kaikki ne sosiaaliset vaikutukset, mitä tässä oli? Se on [kuitenkin] näyttänyt olevan komission tasolla, EU:n tasolla ja virkamiestasolla siellä [olevan] aivan mahdollista, niin se nyt pitäisi ainakin jotenkin rikkoo, se käsitys, että talouspolitiikalla ei ole sosiaalista ulottuvuutta.

”Eihän sosiaali- ja terveyspolitiikassa ikinä ajauduta tällaisiin keskusteluihin. Eikä ne yritäkään mihinkään yhteiseen koordinointiin, eikä ne säännöt mitään sellaista edellytä. Ne on pystytty paljon tiukemmin sitomaan sinne läheisyysperiaatteen piiriin, että tuota kyllä sitä tavalla tai toisella pitäisi purkaa mutta ei mulla nyt mitään ihmelääkettä ole tässä vaiheessa mutta ehkä sellainen vieno toive että edes tarkasteltaisiin koko kokonaisuutta. Ja ennen kuin käsitykset [poliittisesti ja yhteiskunnassa] muuttuu, ei ole edellyksiä, että politiikka ja perussopimukset muuttuvat.” Haastateltava C.

Hyvin realistinen suhtautuminen toimivaltakysymykseen koskien sosiaalista ulottuvuutta näkyy asiantuntijahaastatteluissa. Tulevaisuusajattelu näyttäytyy lisäksi yllättävän koronavirusaspektin takia epäselvältä. Kuitenkin tekijät kuten raha ja toimikentän

parempi ja kokonaisvaltainen hahmottaminen sekä eri toimielimien tai neuvostokokoonpanojen yhteistyö näkyvät sosiaalisen ulottuvuuden toimista ja hyvinvoinnin parantamisesta keskustellessa.

”Hyvinvointibudjetointi tai tämän tyyppinen ajattelu, missä oikeasti pystyttäisiin hyvinvointia arvioimaan siinä vaiheessa, kun rahaa jaetaan [olisi tärkeää]. Se ei ole [sitä] pelkästään EU-tasolla, vaan ihan kansallisestikin. Tottakai toinen semmonen [teema] varmasti on näiden eri sektorien eri neuvostokokoonpanot, eri valmistelevat komiteat ja niiden välinen yhteistyö pystyisi varmasti välillisesti viemään sitä [hyvinvointitavoitteita eteenpäin]. Mitä enemmän nämä tekevät yhteistyötä, se olisi varmasti jonkinlainen väline siihen suuntaan. Mutta tottakai toistaiseksi on valloillaan hyvin vahvasti tällainen talouspoliittinen ajattelu, niin kyllähän se sitä merkkää [että talouspolitiikalla on vahvempi rooli] mutta ehkä niiden välisten suhteiden näkeminen vahvemmin ja niiden huomioon otaminen valmistelussa esimerkiksi juuri hyvinvointitavoitteiden huomioon otamisen tai hyvinvointibudjetoinnin kautta on sellainen mahdollinen askel.” Haastateltava D.

Toisaalta juurikin koronapandemian seurauksien purkaminen näyttäytyi tekijänä, jonka vuoksi esimerkiksi Euroopan neuvoston ECOFIN –kokoonpano ei välttämättä pysty lähentymään sosiaaliasioita, kun talouden pelastustoimet tulevat viemään paljon aikaa vaikka pyrkimys ja toiveet kestävä kehityksen mukaiseen kokonaisvaltaiseen kestäväan kasvuun ja toimintaan pyrkimys näkyikin vahvasti;

”Kyllä jonkun mekanismin kautta kokonaisvaltaisempaa näkemystä eurooppalaiseen yhteiskuntapolitiikkaan pitäisi eurooppalaiseen saada. Onko se sitten ympäristö- ja sosiaalipolitiikka, jotka voivat ensin solmia tällaisen suhteen ja ottaa sitten talouspolitiikan mukaan vai mitä kautta se tapahtuu, se on hyvä kysymys. Mutta just kaikki nämä politiikkalohkot [on otettu mukaan] hyvinvointitalouden ajatteluun ja sen viitoittamaan yhteiskuntapolitiikkaan. Ehkä se on just toi kolmio, jonka yhteispelin kautta sitten sitä mitataan onnistuuko se vai ei.” Haastateltava C.

5.3.3. Sosiaaliset investoinnit ja sosiaalisen hyvinvoinnin kasvattaminen EU-tason prosesseissa

Viimeisenä osiona haastatteluissa tarkasteltiin sosiaalisten investointien käsitettä sekä vielä vahvemmin tulevaisuusorientaatiota EU-prosesseissa tästä näkökulmasta. Sosiaaliset investoinnit ymmärrettiin haastatteluissa hyvin samalla tavalla kuin tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä ne on määritelty. Sijoittaminen inhimillistä pääomaa ja kestävä kasvua tukeviin käytänteisiin, joissa tuotto näkyy paremmin pidemmällä tähtäimellä, näkyi kaikkien asiantuntijoiden vastauksissa.

”Hyvinvointi-investoinneissa ihmisten osallisuus, kansalaisyhteiskunnan tila ja tällaiset kysymykset, ihan niin kuin ne perus lähtökohdat ja perustarpeet ja niihin vastaamisellakin on tällainen investointiluonne, kun niitä tarkastelee tarpeeksi läheltä.”

Joka päivä pitää tehdä ihmisiin kohdistuvia panostuksia, että rakentuu sellainen resilientti yhteiskunta. ” Haastateltava C

”Tietysti näin meidän [SOSTE] näkökulmasta riittäviin terveyspalveluihin, riittävään sosiaalityöön investoiminen tuo sitä ihmisille toimintakykyä, että he voi olla sitten aktiivisia [ja] työmarkkinoiden käytettävissä, mikä on usein se toive.” Haastateltava B

”Sosiaalisia investointeja on esimerkiksi aktiivinen työvoimapolitiikka mutta sitten esimerkiksi ennen kaikkea mikä on varmaan tuottavin sosiaalinen investointi, on tällainen proaktiivinen ennaltaehkäisevä toiminta, jolloin ehkä se vaikutus pystytään vaikeammin todentamaan mutta sen vaikutus on oletettavasti vahvin vaikutus. Erinäköiset toimenpiteet mitä voidaan tehdä siihen, että ihmisten hyvinvointi kasvaa entisestään ja että tasa-arvo kasvaa, pystytään pitämään huoli kaikista ryhmistä”. Haastateltava D.

Sosiaalisten investointien käsitteen koettiin näkyvän EU-tason prosesseissa ja asiantuntijatyössä ”taustalla” ja ohjaavankin periaatteena. Kuitenkin sitä pidettiin lisäksi laajana ja ylätasoisena terminä, joka ei välttämättä sosiaalisen ulottuvuuden jo todennetusti alisteisemmassa roolissa aina pääse käytäntöön. Sosiaalisten investointien näkökulman viemistä vielä vahvemmin EU:n agendalle tukee erityisesti SOSTE:n ja Suomen Euroopan neuvoston puheenjohtajuuskauden hyvinvointitalous –konsepti ja tämä näkyi asiantuntijoiden vastauksissa selkeästi. Kuitenkin taas yllättävänä elementtinä koronaviruspandemian nähtiin tuovan sosiaaliseen investoimiseen mahdollista takapakkia. Poikkeuksen tekevät mahdollisten terveyspalvelujen ja niihin varautumisen yhdentyminen. Pitkäjänteinen vaikuttamistyö ja pehmeän vallankäytön yhdentyminen nähtiin ohjaavina periaatteina.

” Varmaan [etenkin] järjestöjen näkökulmasta pitää koittaa erilaisiin yhteyksiin tarjota materiaalia, josta löytyy just järjestökentältä tutkittua tietoa. joita voi [ohjausjakson] maaraportteihin ja muihin saada sitä läpikin. [Järjestö]kentän ääntä nykyään halutaan kuulla siellä enemmän ja saataisiin osallistettua porukkaa laajemmin. Ei siinä varmaan mitään vippaskonsteja ole [sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisessa], vaan pitkäjänteistä vaikuttamistyötä. Haastateltava B.

Haastatteluiden lopuksi vielä sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen esteiksi nousivat kerta toisensa jälkeen samat teemat. Sosiaalisten investointien käsite EU-tasolla saatettiin nähdä vielä kapeana ja laajentuva toimivalta vaikeana. Kuitenkin tunnistettiin myös pitkäjänteinen kehitys sekä toivottiin esimerkiksi ohjausjaksoon ”naming and shaming” –tematiikkaa, jossa julkista painetta sosiaalisen ulottuvuuden tematiikan vahvistamiseksi voitaisiin luoda, vaikkakaan toimivaltaa ei enempää ole. Kuitenkin, pääasiassa nousseet esteiden tematiikan summaa se, että;

”Yksi keskeinen este on, että jäsenmaiden enemmistö ei halua [EU:n vahvempaa toimivaltaa], vaikka [jos]perussopimusmuutoksia aletaan neuvottelemaan, niin kun päästään artiklaan jossa sosiaalista ulottuvuutta käsitellään niin enemmistö ei missään nimessä [halua lisätä]. Nykyisinkin esimerkiksi Tanska ja Unkari pitävät hyvin vahvoja puheenvuoroja, oli aihe mikä hyvänsä, että tämä on sitten meidän [maiden omassa] toimivallassa. Nämä kaksi maata jätti [sosiaalisten oikeuksien] pilariin lausuman, vaikka [siinäkin] todetaan ette ei muuta toimivaltaa, niin jätti kahdestaan [lisälauseen] että ei muuta toimivaltaa. -- Realistisesti niin kuin en odota mitään suuria muutoksia.” Haastateltava A.

Lisäksi nykyisestä tilanteesta ja suhtautumisesta tulevaan ajatusmaailmaa summaa hyvin tulevaisuusorientoitunut ja toiveikas ajatusmaailma, jossa kestävä kehitys huomioidaan kokonaisuudessaan, sen valloittaessa poliittista tilaa;

”Tulevaisuusinvestoiminen Suomen hallitusohjelmaa mukaillen on jotenkin voittanut poliittista tilaa tässä viime aikoina. Jos ajatellaan, että 7 vuotta sitten olisi puhunut että nyt nämä sosiaaliset investoinnit keskellä talouskuria ja eurokriisiä, ei olisi ollut poliittisessa ilmapiirissä mitään tilaa. Nyt ne [teemat] ovat tulleet takaisin ja ehkä laajentuminen on mennyt pidemmälle. Puhutaan [esimerkiksi] tästä European green dealistä ja eriarvoisuuden vähentämisestä ihan toisella tapaa ja niissäkin molemmissa [näky] tällainen investointiluonne ja niitten toimenpiteiden investointiluonne niin on vahvasti läsnä ja osa sitä argumenttia. Muutos on ollut ehdottomasti positiiviseen päin ainakin SOSTE:n näkökulmasta, että mitä on hyvä yhteiskuntapolitiikka ja sen perusta. Ja tietysti tämä ilmastokriisi oli jo ja koronakriisi ja terveysjärjestelmän kriisi varmasti aiheuttaa sitä, että tullaan suhtautumaan entistä vakavammin tällaiseen varautumiseen ja [se] antaa taas tilaa niille investoinneille kasvaa, oli ne sitten laajempia sosiaalisia investointeja tai jotain ekologista jälleenrakennusta tai reilua siirtymää, niin nämä varmasti kun tästä kriisistä nyt toivottavasti muutamassa vuodessa selvittää, niin tulee olemaa ihan toisella tapaa esillä kuin silloin 10v aikaisemmin keskellä eurokriisiä. Se muutos on ollut hyvä ja aika radikaalikin.” Haastateltava C.

Sosiaalisten investointien paradigman teorialinssin läpi katsottuna haastattelujen voi tulkita olevan välillä tympeän realistisia rajoituksineen mutta myös toiveikkaita. Sosiaalisten investointien ja toimintakykyisyysajattelun jokseenkin idealistinen ja yhteiskuntafilosofinenkin ajatusmaailma näyttäytyy inklusiivisemmalta ja innostavammalta mutta monin osin myös jo olemassa olevilta taustalla ohjaavilta periaatteilta.

Haastatteluissa lisäksi vielä esille nousivat juurikin vihreän siirtymän sosiaaliseen ulottuvuuteen huomion keskittäminen, eurooppalaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän kehittyminen, sekä kriisien ja muutosten ”taitekohdissa” poliittisen muutoksen mahdollisuudet. Erityisesti tämä näyttäytyy mielenkiintoisena teemana. Kuinka tunnistaa ja ennakoida poliittisissa taitekohdissa ikään kuin piileviä mahdollisuuksia ja esimerkiksi jos tahtotilaa on, edistää sosiaalisten investointien mukaista ajatusmaailmaa. Ne

muodostavat tärkeän elementin ja mielenkiintoisen tulevaisuudentutkimuksellisen näkökulman luo koronaviruspandemian kaltaisten yllätyksellisten tapahtumien eli ”mustien joutsenien tai villien korttien” tematiikka (Heinonen & Ruotsalainen 2013, 304). Tärkeää on, miten sellaiset osaltaan jarruttaa jo olemassa olleita kehityskulkuja, toisaalta vahvistaa myös tarkastelun sektorin yhteistoimintaa.

6. Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa esitettiin kysymys siitä, miten ja missä määrin sosiaalisten investointien paradigma näyttäytyy EU-tasolla. Tarkemmin tarkastelun alla oli se, kuinka sosiaalisten investointien paradigma ja sen muutos ilmenevät sosiaalisen ulottuvuuden toimissa ja toimielimissä, taustalla ohjaavassa paradigmassa ja strategisessa ohjauksessa EU:ssa. Ajattelutavan tai poliittisten tilojen muutos, sosiaalisten investointien lisääntyminen sekä toisen tutkimuskysymyksen tulevaisuusorientoitunut näkökulma ovat tutkimuksen keskiössä. Se kuinka toimintakykyisyyttä ja sosiaalista hyvinvointia sekä sitä kautta yhteiskuntien ja EU:n sisäistä kestävästä kasvua ja kilpailukykyä voidaan vahvistaa näyttäytyvät tutkimuksen pääteemoina.

Teoreettisia lähtökohtia ja yhteiskuntafilosofisiakin periaatteita käytäntöön yhdistävä tematiikka tarjoaa hedelmällisen alustan toisaalta tarkastella sosiaalisen ulottuvuuden asemaa EU-tasolla ja toisaalta pohtia innovatiivisesti ja tulevaisuusorientoituneesti mahdollisia tulevaisuuden käytänteitä, jotka voisivat kasvattaa sosiaalista hyvinvointia ja toimintakykyisyyttä EU:n alueella. Tällaisen tarkastelun avulla pystytään tekemään päätelmiä siitä, millainen paradigma ohjaa EU:n sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ja kohti millaisia malleja EU:n ohjaustoimenpiteet jäsenmaita vievät sekä miksi mahdollinen muutos on tapahtunut. Sosiaalisten investointien paradigma tai ajatusmaailma puolestaan näyttäytyy mielenkiintoisena, kasvavana ja innovatiivisena teoreettisena linssinä tarkastella sosiaalisen ulottuvuuden muutosta ja tulevaisuutta.

Kuten tutkimuksen alussa todettiin, ei laajojen sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvien kysymysten ratkaisemiseksi ole yksinkertaisia vastauksia. Tämä tutkimus on tarjonnut kurkistusaukon laajaan EU:n sosiaalisen ulottuvuuden toimikenttään, osallistuen keskusteluun sosiaalisten investointien ajatusmaailman roolista. Tutkimuksen taustoitusta on laaja, jotta EU:n sirpaleisestakin ja kompleksisesta sosiaalisen alueesta muodostuu kattava ymmärrys. Historiallisen taustoituksen, kontekstin luomisen,

käsitteiden tarkastelun sekä tämän tutkielman rajauksen puitteissa merkittävimpien sosiaalisen ulottuvuuden alueen toimien esittelyn jälkeen myös teoreettisen linssin tarkastelulle varattiin myös suhteellisen paljon tilaa. Tämä mahdollisti analyysissä käytettävän operationalisoidun teoreettisen kehikon ja tutkielmaa kehystävien pääteemojen selkeän avautumisen lukijalle sisältöineen. Teoreettisiksi sosiaalisia investointeja ja niiden ajatusmaailmaa jaotteleviksi operationalisoiduiksi kategorioiksi muodostui *1. Toimintakykyisyyksien vahvistaminen, 2. Joustava työelämä ja sen tekijät ja 3. Inklusiivinen ja kestävä kasvu ja näiden kategorioiden voidaan todeta toimivan jaoteltaessa EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tematiikkaa sosiaalisten investointien näkökulmasta*. Nämä kategoriat nousivat esille teoreettisista elementeistä sekä toimivat ohjausjakson maakohtaisia suosituksia tarkasteltaessa erilaisia suosituksia selventävinä teemoina.

Dokumenttianalyysi rakentui eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisten suositusten tarkastelusta teorialähtöisesti. Tarkastelun perusteella merkityksellistä ja huomionarvoista on, että sosiaalisten investointien kieli on vahvasti uppoutunut EU:n sosiaalisen politiikan alueelle. Sen merkityksen voi kuitenkin katsoa olevan alisteinen talouspoliittiselle merkitykselle ja näiden kahden politiikkasektorin yhteistyölle. Tämä on perusteltavissa toimivaltakeskustelun puitteissa, jossa sosiaalisen alueella sovelletaan läheisyysperiaatetta. Toisaalta kansalaisten usko EU:hun ja sen legitimizeettiin, EU:n yhdentymisen ja sosiaalisen inklusion kasvattaminen vaativat yhteneviä toimia ja vahvempaa yhteistyötä. Tärkeimmät teemat EU:n sosiaalisen ulottuvuuden suosituksissa jäsenmaille koskevat työllisyyspolitiikkaa ja työmarkkinoita sekä koulutuspolitiikkaa, ja niiden voi katsoa sopivan operationalisoidun kategorijaottelun toiseen kategoriaan koskien joustavaa työelämää ja sen tekijöitä sekä toisaalta toimintakykyisyyksien kasvattamisen kategoriaan. Tämä ”epäsuhta” eri sosiaalisen ulottuvuuden alueen suosituksia on perusteltua EU:n toimivallan näkökulmasta, sillä esimerkiksi työvoiman vapaa liikkuvuus asettaa sosiaaliturvan tai työn saavutettavuuden ja mahdollisesti palkkatasojenkin alueille painetta toimia yhtenevästi. Kuitenkin myös teoriakäsitteistön kolmas kategoria koskien kestävästä kasvusta soveltuu EU-tason ohjaukseen; inklusiiviset käytänteet ja joustava työvoima joka oppii elinikäisesti, nähdään talouskasvua ja tätä kautta hyvinvointia lisäävänä tekijänä, joka mahdollistaa ”hyvän kehän” yhteiskunnassa.

Sosiaalisten investointien kielen voi siis nähdä uppoutuneen koko tarkastelun ajanjakson (vuodet 2011, 2015 ja 2020) talouspolitiikan ohjausjaksoihin. Sosiaalisen ulottuvuuden

alueelle ulottuvien suositusten voi nähdä jokseenkin muuttaneen muotoaan. Pelkät selkeämmät maininnat koulutuksen lisäämisestä sekä työmarkkinoiden aktiivisesta tukemisesta voi katsoa muuttaneen inklusiivisemmiksi, koskien laajasti eri sosioekonomisista tai kulttuurisista ja kielellisistä taustoista tulevien henkilöiden tukemista. Osallisuuden ja sitä kautta kasvavan sosiaalisen hyvinvoinnin tematiikka elämän erilaisissa niveltilanteissa on huomattavissa jokseenkin kasvavasti vuoteen 2020 tultaessa. Mielenkiintoista on, kuinka ohjausjakson toimenpidesuosituksissa astutaan ikään kuin varovaisin askelin sosiaalisen alueelle. Tärkeää suosituksia tulkittaessa on kuitenkin pitää mielessä myöskin se, että oikeastaan selkeitä sanktiomekanismeja jäsenmaille sosiaalisen ulottuvuuden teemoja koskevissa asioissa ei ole. Teemat jäävät siten helposti juhlapuheiksi ja idealistisiksi tavoitteiksi. Indikaattoreita kehityksen tarkasteluun on monia, mutta selkeistä ja erityisen hyvin vertailukelpoisista mittareista ei ole vielä päästy yhteisymmärrykseen.

Lisäksi aineiston tarkastelun pohjalta voi todeta, kuinka Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin luominen ja vahvistaminen vuonna 2017 näyttäytyy ”sosiaalisemman Euroopan” vahvistamisen tunnusmerkkinä ja teemana myös ohjausjakson dokumentteja tarkastellessa. Tätä kohti EU:ssa on haluttu kulkea Eurooppaa ravistelleen talouskriisin jälkeen. Erilaisille maille annetut suositukset ovat luonnollisesti erilaisia, mutta yhtenevyyden samankaltaisia työmarkkinoita ja mahdollisuutta koulutukseen ja terveydenhuoltoon sekä reiluihin verojärjestelmiin voi selkeästi huomata. Mielenkiintoisen lisähuomion tuo myös hyvinvointivaltiomallien pohjan huomiointi erilaisten maiden kohdalla. Tämä esimerkkimaiden oikeutukseksi valittu tematiikka näyttäytyy lisäksi jokseenkin ohjausjakson maiden maaraporteissa ja suositusdokumenttien pohjustuksissa. Erilaiset lähtökohdat koskien esimerkiksi tasa-arvoa työelämässä, verotuskäytänteitä, lastenhoitopaikkoja, eläkkeitä ja perinteisiä malleja koulutuksessa ovat huomattavissa. Sosiaalidemokraattinen malli, korporatiivis-konservatiivinen, liberaali sekä ”post-communist” –malli ovat huomattavissa jokseenkin myös nykyaikana, vaikka EU-tason ohjaus ja painotukset melko samanarvoisesti huomioivatkin eri maiden puutteita.

Sosiaalisten investointien paradigman toimintakykyisyyden kasvattamisen, joustavan työelämän sekä kestävä kasvun ja elinikäisen oppimisen tematiikat ovat löydettävissä ohjausjakson suosituksista ja paradigman olemassaolo voidaan täten vahvistaa. Kuitenkin voidaan huomata, että suoranaista siirtymää paradigmasta toiseen ei voi täysin todeta

tapahtuneen. Neoliberaali markkinatalous ja sen periaatteet ovat vielä hyvin vahvasti esillä mutta pelkän markkinoiden vapauttamisen tematiikan ei voi sanoa hallitsevan EU:n jäsenmaidensa ohjausta. Mielenkiintoista onkin, että EU on mahdollisesti siirtymävaiheessa, jonka voi odottaa kestävän hyvinkin pitkän aikaa. Vielä voidaan katsoa EU:n olevan tilanteessa, jossa käsiteltävät teemat ovat jokseenkin alisteisia talouspolitiikalle ja EU:n rakentuminen talousunioksi ja jäsenmaiden talouspoliittinen ohjaus tulee esille aineistosta pääasiallisena vastuualueena. Kuitenkin tutkimuksen taustoitukseen sekä suositUSDokumenttien pohjustukseen perustuen voi todeta, että erityisesti kestävän kehityksen eri osa-alueiden vahvempi huomiointi näyttää kasvaneen ja tulleen vahvemmin osaksi EU:n ohjaavia periaatteita, joten kenties voidaan olettaa, että osa-alueiden lähentyminen ja vahvistuminen tätä kautta on tulevaisuudessa vahvempaa.

Taloudellinen, sosiaalinen sekä vahvasti myös ympäristöllinen kestävyys ja niiden edistäminen ovat vahvasti esillä jo vuoden 2020 suositUSDokumenteissa, vaikkakin koronaviruspandemia ja sen talousvaikutukset saavatkin runsaasti tilaa. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden voi siten nähdä muuttuneen kasvavasti myös laajempaan kestävän kehityksen ajatusmaailman suuntaan, joka on huomattavissa myös globaalisti ja YK-tasolla. Lisäksi pandemianäkökulma on mielenkiintoinen ja merkittävä sekä toisaalta yllättävä muuttuja, jota ei tutkimuksen alkuvaiheessa osattu odottaa. Vaikutukset voi nähdä toisaalta siten, että julkisen talouden vakauttaminen ja elpyminen mahdollista taantumasta tulevat viemään EU:n kapasiteettia pitkälle tulevaisuuteen mutta toisaalta myös siitä innovatiivisesta näkökulmasta, että terveystalouden yhteistyön ja varautumisen EU-tasoisesti voi tulkita tiivistyvän pandemian seurauksena.

Analyysin toisessa osiossa haastatteluaineiston tarkastelussa perehdyttiin tarkemmin konkreettisiin käsityksiin sosiaalisten investointien käsitteestä, EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tilasta sekä tulevaisuudesta. Asiantuntijahaastatteluiden tarkoituksena oli nostaa esille tärkeitä teemoja, käytänteitä ja käsitteitä EU:n sosiaalisen ulottuvuuden parista tulevaisuusorientoituneesti sekä valtionhallinnon että järjestökentän puolelta, joskin hyvin suppeasti. Tämä sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuus ja sosiaalista hyvinvointia lisäävien sosiaalisten investointien näkökulmasta näyttäytyy melko tasavertaisesti optimistiselta sekä realistisen pessimistiseltä. Asiantuntijoiden näkemyksissä toistuvat teemat pienin askelin tapahtuneesta kehityksestä sosiaalisen alueella EU:ssa. Toimivaltakysymys ja sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen kokonaan ”toisena keskusteluna” verrattain talouspolitiikkaan tarkoittaa pienempiä

resursseja toimia. Toisaalta sosiaalisten investointien ajatusmaailma sosiaalisesta hyvinvoinnista ja toimintakykyisyydestä talouskasvun ja kilpailukyvyn ennakkoehtona osittain tunnustetaan. Kuitenkin näkemyksissä toistuu myös se, että pitkäjänteistä politiikkaa ja pitkällä aikavälillä huomattavia investointien tuloksia ei ainakaan vielä niin voimakkaasti toteuteta EU-tasolla.

Tulevaisuus EU:n sosiaalisen ulottuvuuden parissa sosiaalisten investointien näkökulmasta näyttää sekä optimistiselta että epävarmalta yhtä aikaa. Kestävyyden käsite on vahvasti uppoutunut ja mukana kaikessa keskustelussa. Erityisesti myös European green deal yhdistäen talous- ja ympäristönäkökulman nousi esille sosiaalipolitiikan näkökulmasta. Ihmisten tukeminen vihreässä siirtymässä ja uudelleen koulutuksen tarve ovat teemoja, jotka EU-tasolla täytyy huomioida. Lisäksi esille nousi esimerkiksi vaihtoehtoinen pohdinta siitä, voisiko esimerkiksi sosiaali- ja ympäristöpolitiikka muodostaa ”liiton” ensin ja sitten yhdessä pyrkiä talouspolitiikasta päättäviin pöytiin. Eri sektorit nähdään siten vielä erillisinä, mutta vahva pyrkimys yhteiseen kestävyyteen ja tasapainoon on huomattavissa kaikissa haastatteluissa sekä myös dokumenttianalyyseissä. Sosiaalisten investointien paradigma näyttäytyy haluttavana ja fiksuna tapana suhtautua tähän tasapainon asettamiseen, mutta konkretiaa vasten peilaten se välillä näyttäytyy idealistisena. Yhteen vetona huomattavaa onkin, kuinka niin historiallisesta taustoituksesta asti ponnistaen sosiaalista ulottuvuutta kuljetetaan aina mukana mutta talousteemojen, julkisen talouden vakauden ja velkajärjestelyjen tullessa vahvasti agendalle sosiaalitematiikka saa väistyä. Tärkeänä johtopäätöksenä esille tuleekin, että ajatustapojen muutos siiloutuneista politiikkalohkoista kohti kestävä kehityksen mukaista eri osa-alueiden toisiaan tukevaa kasvua tukevaa ajatusmaailmaa tarvitsee tuekseen kenties vahvemman ajattelutavan muutoksen lisäksi vielä vahvistettuja ja muokattuja politiikkatoimia, uusia innovatiivisia ratkaisuja sekä talous, sosiaali, ja ympäristöpolitiikan kysymysten yhteisarviointia.

6.1. Sosiaalisten investointien rooli tulevaisuudessa ja jatkotutkimuksen tarve

Toimenpide-ehdotuksina sosiaalista hyvinvointia, kuuluvuutta ja erilaisten toimintakykyisyyksien kasvattamista kohtaan esille nousevat erilaisten näitä temaattisia alueita mittaavien indikaattorien selkiyttäminen ja kehittäminen sellaisiksi, että ne huomioivat kunkin maan lähtötilanteen mahdollisimman hyvin. Lisäksi yhteistyön merkitys esimerkiksi EU:n neuvoston kokoonpanojen välillä on yksi konkreettinen mutta

selkeä toimenpide-ehdotus. Tällaisena voisi toimia juurikin esimerkiksi TSTK ja Talous- ja raha-asioiden neuvosto (ECOFIN) –neuvostokokoonpanojen yhteistyö, jolloin sosiaaliasiat huomioitaisiin yhteistyössä talouspoliittisten teemojen kanssa. Tätä peräänkuuluttaa niin sosiaalisten investointien periaate kuin samankaltaisena nähtävä jo esille tuota hyvinvointitalous –ajatusmalli.

Sosiaalisten investointien paradigma vaatii kasvaakseen pitkäjänteistä vaikuttamistyötä sekä erityisesti haastatteluista esille noussutta poliittisten muutostilojen ja paikkojen tunnistamista. EU:n vahva painotus talouspoliittiseen ohjaukseen ei näytä olevan ainakaan vähenemässä mutta legitimizeettikysymysten ja ajatusmaailman muutoksen näkökulmasta voidaan todeta, että EU-tasolla ollaan koitettu ja todennäköisesti tulevaisuudessa koitetaan parantaa yhteistyötä ja käytänteitä kohti hyvinvoinnista kumpuavaa kasvua. Tätä tulee tulevaisuudessa selkiyttämään sosiaalisten oikeuksien pilarin implementointi osana ohjausjaksoa. Silti on selvää, että sosiaalipoliittisten teemojen vahvistamiseksi tarvitaan silti pitkäjänteistä järjestö- ja kansallisten toimijoiden yhteistyötä ja vaikuttamistyötä EU-tasolla ja kansallisesti. Tästä esimerkkinä toimii haastatteluissa ja tutkimuksen taustoituksessa esille tullut SOSTE:n lanseeraama hyvinvointitalous –ajatus- ja toimintamalli, jotka edistettiin kansallisen tason kautta Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Samankaltaiset hankkeet ja yhteiskuntien toimijoita läpileikkaavat toimintamallit näyttävät myös tulevaisuudessa olevan vaikuttavia yhteistyömalleja, joita voi kehittää.

Lisäksi esimerkiksi sekä kansalliset että EU-tason tulevaisuustyöpajat koskien sosiaalisen ulottuvuuden alueelle kuuluvia teemoja ja niiden ohjausta voisi toimia inspiroivana ja innovatiivisena lähtökohtana jo mainittujen poliittisten muutostilojen tunnistamiselle sekä eri tason toimijoiden ajattelun laajentamiselle koskien toimintakykyisyyksien kasvattamisen sekä sosiaalisen hyvinvoinnin tärkeyden tematiikkaa. Myös poikkihallinnollinen ja horisontaalinen eri politiikkasektorien välinen yhteistyö saisi näin mahdollisesti lisää toimivaltaa ja ideoita. Silloin paikalliset operationaaliset hyvinvointi-investoinnit ja kansallisten mutta ylikansallisessa yhteistyössä mahdollisesti sovitut ja sitä kautta tukea saavat käytänteet voisivat toimia aktiivisessa roolissa tuodessa passiivisia sosiaalipolitiikan näkökulmia aktiivisemmiksi sosiaalipolitiikan toimiksi. Tällä voi nähdä vaikutuksia sekä EU-kansalaisten käsityksiin koskien EU:ta, että konkreettiin toimintakykyjen lisääntymiseen, osallisuuden ja kuuluvuuden tunteeseen ja sitä kautta aktiivisempaan rooliin esimerkiksi koulutuksessa ja työmarkkinoilla.

Kokonaisuudessaan tutkimuksen asetelma EU:n sosiaalisen ulottuvuuden historiallisen kehityksen, sosiaalisten investointien teoreettisen paradigman sekä kaksiosaisen analyysin kautta dokumenttianalyysin sekä tulevaisuusorientoituneen asiantuntijahaastatteluiden puitteissa näyttäytyy monipuoliselta, laaja-alaiselta ja innostavalta tematiikalta. Tarkastelusta nousi esille toiveita paremmista yhteistyön tavoista, kriittisyys järjestelmien eroja, byrokraattisuutta, talouspolitiikkaa suosivia rakenteita sekä toisaalta liian tarkkaa ja maiden oman toimivallan alueelle ulottuvaa ohjausta kohtaan. Sosiaalinen ulottuvuus jatkaa tasapainotteluaan monen eri toimijan välillä. Yhteiset näkemykset isoista linjoista on hankalaa tuoda käytäntöön kansallisille sekä paikallisille tasoille asti.

EU-tason politiikkatoimien tarkastelu sosiaalisen ulottuvuuden alueella on 27 erilaisen jäsenmaan ja monien vuosikymmenten kehityksen kompleksinen summa. Eri aikoina valloillaan olleet poliittiset ajatusmaailmat ja painotukset näkyvät selkeästi eikä ainutlaatuisia tapahtumia voikaan tarkastella toistuvina ilmiöinä. Taustalla kulkevat paradigmat ja ajatusmaailmat kertovat aikojensa kuvina kulloinkin menneillään olevista tilanteista laajemmin. Selkeää on, että muutos kohti inklusiivista, kaikki huomioivaa ja elinikäistä oppimista korostavaa inhimilliseen pääomaan sijoituksia painottavaa ajatusmaailmaa on vahva. Mitä se vielä tulevaisuudessa tarkoittaa erityisesti yllättäviä muutoksia kuten kevään ja kesän 2020 koronaviruspandemia kohdatessa, on mielenkiintoinen tulevaisuusulotteisen tarkastelun paikka ja mahdollisten seuraavien tutkimusten lähtökohta.

Tulevaisuudessa dokumentteihin pohjautuvassa tutkimuksessa erityisen tärkeää olisi myös tarkastella kansallisia toimeenpanomalleja ja sitä kautta kehittää EU-tasoisien ohjauksen kehittämistä hahmotellen esimerkiksi tulevaisuuskuvia ja politiikkaehdotelmia erilaisten paradigmojen näkökulmista. Ajatusmallien ja paradigmakeskustelun sosiaalisen hyvinvoinnin ja kestävä kasvun lisäämisen periaatteilla on vaarana jäädä toimivaltakysymyksen tai toimeenpanon vähäisyyden jalkoihin. Myös esimerkiksi määrällisesti vertaileva aineistotarkastelu toisi mielenkiintoisen jatkon ja lisän tässä tutkimuksessa tarkasteltujen teemojen arvioinnille. Haastattelututkimuksena toteutettava laaja-alaisempi eri EU-maiden asiantuntijoiden näkemysten ylikansallinen vertailu ja analysointi näyttäytyvät myös tärkeänä teemana, jonka avulla sosiaalisten investointien ajatusmaailman uppoutuneisuutta ja tulevaisuutta voisi hyvin lähteä tarkastelemaan.

Kehityskulut ja ”tulevaisuuskuvat” näyttäytyvät tutkimuksen tuloksina epävarmoilta vallitsevan tilanteen takia. Koronavirustilanteen takia on tunnistettavissa talouden mahdollinen taantuma ja EU:n toimet koskien julkisen talouden vakauttamista. Tämä näyttäytyy seuraavien vuosien vahvalta agendalta. Toisaalta kuten mainittua, mahdollinen yhteistyön tiivistyminen erityisesti terveyssektorilla sekä työmarkkinoiden taantumisen ehkäisemiseksi näyttävät mahdollisilta tulevaisuuden kehityskuluilta. Lisäksi sosiaalisten oikeuksien pilari ja sen näkyminen ohjausjaksossa tuovat EU-tasolle uutta vahvuutta sosiaalisen ulottuvuuden teemoihin. Lisää toimivaltaa pilari ei tuo, eikä aineiston tarkastelun pohjalta olekaan todennäköistä, että toimivaltaa lisättäisiin. Jäsenmaat suhtautuvat tähän teemaan merkittävän jyrkästi. Kuitenkin myös mainitut poliittisen muutoksen tilat kuten uuden komission vaihtuminen, EU:n vuoden 2019 parlamenttivaalit ja Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuskauden sijoittuminen tähän ”muutostilaan” näyttäytyi vaikuttavana paikkana vaikuttaa ja edistää mainittuja talouden ja sosiaalisen kestävyys- ja politiikkojen tasapainoon pyrkiviä tavoitteita, eli hyvinvointitaloutta. Tämä tulee esille esimerkkinä uusista ideoista ja vaikuttamistyöstä, joka vie sosiaalisten investointien mukaista näkökulmaa eteenpäin EU-tasolla. Tulevan tutkimuksen selvitettäväksi jää, millaisen tasapainon tai epätasapainon sosiaali- ja talouspolitiikan teemat lopulta muodostavat EU:n kontekstissa lähitulevaisuudessa.

Selvää on, että sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimintakykyisyyksien kasvattamisen teemat näkyvät EU-tason toimissa vahvemmin kuin koskaan ennen. Laaja-alaiset suunnitelmat kuten sosiaalisten oikeuksien pilari sekä ohjausjakson sosialisoituminen puhuvat sen puolesta, että tematiikan tarkastelu on ajankohtaista ja tärkeää nyt ja tulevaisuudessa. Globaalit haasteet, jotka näyttäytyvät sosiaalisessa ulottuvuudessa näyttävät vain kasvavan, eikä vaikutuksia sosiaaliseen hyvinvointiin, osallisuuteen ja sitä myötä laajemmin yhteiskuntien toimintakykyisyyksiin voi ohittaa.

Lähdeluettelo

Dokumenttiaineisto

Euroopan komissio. *Vuoden 2020 maakohtaiset suositukset.*

Suomi, 2020. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0526&from=EN> [Luettu 5.6.2020]

Saksa, 2020. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0505&from=EN> [Luettu 5.6.2020]

Irlanti, 2020. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0507&from=EN> [Luettu 5.6.2020]

Slovakia 2020. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0525&from=EN> [Luettu 5.6.2020]

Euroopan komissio & Euroopan neuvosto. *Vuoden 2015 maakohtaiset suositukset.*

Suomi, 2015. Saatavilla: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818(05)&from=EN) [luettu 7.11.2019]

Saksa, 2015. Saatavilla: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818(01)&from=EN) [luettu 7.11.2019]

Irlanti, 2015. Saatavilla: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818\(13\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818(13)&from=EN) [luettu 7.11.2019]

Slovakia, 2015. Saatavilla: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818(04)&from=EN) [luettu 7.11.2019]

Euroopan komissio & Euroopan neuvosto. *Vuoden 2011 maakohtaiset suositukset.*

Suomi, 2011. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0805&from=EN> [luettu 5.11.2019]

Saksa, 2011. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0807&from=EN> [luettu 5.11.2019]

Irlanti, 2011. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0809&from=EN> sekä <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32011D0077> [luettu 5.11.2019]

Slovakia, 2011. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0815&from=EN> [luettu 5.11.2019]

Kerätty haastatteluaineisto. Koko aineisto tekijän hallussa.

Haastattelu A 3.4.2020 Helsinki.

Haastattelu B 8.4.2020 Helsinki.

Haastattelu C 8.4.2020 Helsinki.

Haastattelu D 7.4.2020 Helsinki.

Verkkolähteet:

Euroopan komissio (2010) *Eurooppa 2020 - Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia*. Saatavilla: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf [luettu 2.12.2019]

Euroopan komissio (2017) *Pohdinta-asiakirja Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta*. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_fi.pdf [4.12.2019]

Euroopan unionin neuvosto (2019) *Hyvinvointitalous –päätelmät*. Saatavilla: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13171-2019-INIT/fi/pdf> [luettu 3.7.2019]

Euroopan komissio A. (2020) *Talouspolitiikan EU-ohjausjakso*. Saatavilla: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_fi [luettu 3.3.2020]

Euroopan komissio B. (2020) *Sosiaaliset investoinnit*. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en> [luettu 3.3.2020]

Euroopan unionin neuvosto & Eurooppa-neuvosto C. (2020). *Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto (TSTK)*. Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/configurations/epsco/> [luettu 3.3.2020]

Euroopan alueiden komitea. (2019). https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_fi [luettu 3.3.2020]

Euroopan perusoikeuksien kirja (2012). Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> [luettu 14.1.2020]

Lissabonin sopimus (2009). Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=legisum%3Aai0033> [14.1.2020]

Euroopan komissio (2017). *Puhe unionin tilasta*. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_fi [luettu 2.2.2019]

Euroopan komissio (2018). Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fi [luettu 20.1.2019]

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) (2020). *Sosiaalisesti kestävä hyvinvointi*. Saatavilla: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/tavoitteet/sosiaalisesti-kestava-kehitys> [luettu 26.6.2019]

Helsingin kaupunki. (2014) *Aikuinen, tehtäväsi on altistaa*. Blogissa Viranhaltija Tommi Laitio. munstadi.fi. Saatavilla: <http://tommilaitio.munstadi.fi/2014/08/03/aikuinen-tehtavasi-altistaa/> [luettu 18.4.2020]

YLE (20.3.2020) *Koronavirus on käännekohta – Voiko EU jopa hajota kriisin seurauksena vai luodaanko uusi Eurooppa?* Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-11261175> [luettu 20.5.2020]

Kirjalliset lähteet:

Adler, Matthew (2019). *Measuring Social Welfare*. Oxford University Press.

Ahokas, J (2014). *Takaisin investointiajatteluun*. Teoksessa Teoksessa Särkelä, R. et al. (2014) *Hyvinvointitalous*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, s. 192-199.

Allman, K. & Escobar de Nogales, X. (2015). *Impact investment : a practical guide to investment process and social impact analysis + website* . Hoboken, New Jersey: Wiley.

Alexandris Polomarkakis, K. (2019). The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability. *Social and Legal Studies*. 29 (2), 183–200. Saatavilla: <https://journals-sagepub-com.ezproxy.utu.fi/doi/full/10.1177/0964663919829199> [luettu 13.1.2019]

Antti Alila, Kari Gröhn, Ilari Keso ja Raila Volk (2011). *Sosiaalisen kestävyysden käsite ja mallintaminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2011:1.

Astor, E, Fransen L & Vothknecht, M. (2017). *Social Investment for a Cohesive and Competitive European Union*. Teoksessa **Hemerijck, A.** (2017) *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.

Marjolein van Asselt (2012) *Foresight in Action: Developing Policy-Oriented Scenarios*. Taylor and Francis.

Barcevicus, E & Weishaupt, J. Timo & Zeitlin, J (2014) (toim.) *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*.

Bekker, S. (2018) Flexicurity in the European Semester: still a relevant policy concept? Teoksessa: *Journal of European Public Policy: SI: EU Socio-Economic Governance since the Crisis: The European Semester in Theory and Practice*.

[Online] 25 (2), 175–192. Saatavilla: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2017.1363272>. [luettu 23.4.2020]

Bonciu, F. (2018) The European Pillar of Social Rights: Too Little, Too Late. *Romanian Journal of European Affairs*. 18 (1), 60–70. Saatavilla: <http://search.proquest.com/docview/2056442520/>. [luettu 12.5.2020]

Büchs, M. (2007) *New governance in European social policy: the open method of coordination*. New York: Palgrave Macmillan.

Copeland, P. & Daly, M. (2018) *The European Semester and EU Social Policy*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 56 (5), 1001–1018. Saatavilla: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.utu.fi/ehost/detail/detail?vid=0&sid=e6bcd4ae-b66b-4550-8028-7948ff6073d2%40pdc-v-sessmgr02&bdata=JnNpdGU9ZWlhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=130287728&db=poh>

Deacon, B. et al. (1997). *Global social policy international organizations and the future of welfare*. London: SAGE.

Deacon, B. (2007). *Global social policy and governance* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

De la Porte, C. (2017) *EU governance of welfare states and labour markets*. Teoksessa: Kennett, P. & Lendvai, N. (2017). *Handbook of European social policy*. Cheltenham, UK ; Edward Elgar Pub.

Dodo, M. K. (2014). *Historical Evolution of the Social Dimension of the European Integration: Issues and Future Prospects of the European Social Model*. L'Europe en Formation. [Online] 372 (2), 51–66.

Esping-Andersen, G. (1991). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, GBR: Oxford University Press, UK.

Fenger, M. & Department of Public Administration. (2007). *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology*. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*. 3 (2), 1–30. Saatavilla: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.utu.fi/ehost/detail/detail?vid=0&sid=08a43f4d-7a53-41e1-87b0-d891588ad703%40pdc-v-sessmgr06&bdata=JnNpdGU9ZWZhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=28797749&db=sih> [Luettu 20.5.2020]

Hedge, N. & Mackenzie, A. (2012). Putting Nussbaum's Capability Approach to work: re-visiting inclusion. Teoksessa: *Cambridge Journal of Education: The Capability Approach and Education*. [Online] 42 (3), 327–344. Saatavilla: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0305764X.2012.706252>. [Luettu 3.5.2020]

Heinonen, S & Ruotsalainen, J (2013). Mustien joutsenten ennakointi ja tulkinta menetelmänä ja oppimisprosessina – tuhkapilven opetuksia. Teoksessa: Kuusi, O. et al. (2013.) *Miten tutkimme tulevaisuuksia?* 3.uud. p. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura.

Hemerijck A (2016). *Rethinking E(M)U Governance from the perspective of social investment*. Teoksessa Iglesias-Rodriguez P, Triandafyllidou A and Gropas R. (Toim.) *After the Financial Crisis: Shifting Legal, Economic and Political Paradigms*. London, UK: Palgrave Macmillan, s. 173–211.

Hemerijck, A. (2012). *Two or three waves of welfare state transformation?* Teoksessa Morel N., Palier B., & Palme J. (Toim.), *Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges* (33-60). Bristol, UK: Bristol University Press.

Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2018) *Social investment as a policy paradigm*. Journal of European Public Policy, 25:6, 810-827. Saatavilla:
<https://openurl.ebscohost.com/linksvc/select.aspx?sid=poh&volume=25&date=2018--&spage=810&issn=13501763&genre=article&issue=6&title=Journal+of+European+Public+Policy&epage=827&atitle=Social+investment+as+a+policy+paradigm.&aulast=Hemerijck%2c+Anton&isbn=13501763> [Luettu 25.4.2020]

Kajanoja, J. (2003). *Sosiaalipolitiikka ja talousteoria*. Teoksessa Helne, T. et al. (2003) *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY.

Kajanoja, J (2003). *Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointi*. Teoksessa Helne, T. et al. (2003) *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY.

Kajanoja, J. (2014). *Vaihtoehtoiset tavat ymmärtää hyvinvointia ja sen suhdetta talouteen* Teoksessa Särkelä, R. et al. (2014) *Hyvinvointitalous*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry. (s. 180-189.)

Kajanoja, J & Hagfors, R (2012). *Sosiaalimenot, sosiaalinen pääoma ja hyvä kehä*. Teoksessa Antti Alaja (toim.): *Kriisikierteestä hyvän kehään*. Helsinki: Kalevi Sorsan säätiön julkaisuja 4/2012.

Kautto, M & Metso, L. (2008). *Sosiaalinen kestävyys – uusi poliittinen horisontti?* Yhteiskuntapolitiikka-YP 73 (2008): 4 (Stakes, 2008). Saatavilla:

<https://www.julkari.fi/handle/10024/90793/browse?value=Metso%2C+Laura&type=author> [Luettu 10.4.2020]

Krippendorff, Klaus. (2013), *Content Analysis- An Introduction to Its Methodology*. 3 painos. Kalifornia: SAGE Publications Inc.

Koehler, G. (2017) The 2030 *Agenda and eradicating poverty: New horizons for global social policy?* *Global Social Policy*. 17 (2), 210–216. Saatavilla: <https://journals-sagepub-com.ezproxy.utu.fi/doi/full/10.1177/1468018117703440> [Luettu 8.4.2020]

Kosonen, S., Halonen, T. & Sommers, M. 2016. *Kestävän kehityksen haasteet: Säällinen työ: Challenges to sustainability: Decent work*. [Helsinki]: TH Globaalin kestävän kehityksen säätiö.

Kvist, J. (2017). *Social investments over the life course: ending European social policy as we know it?* Teoksessa: Hemerijck (2017). Continental Welfare States in Transition: The Incomplete Social Investment Turn.” *Handbook of European Social Policy*. Edward Elgar Publishing, 2017. 169–193.

Laitinen-Kuikka, S. (2003). *Euroopan unioni ja sosiaalipolitiikka*. Teoksessa Helne, T. et al. (2003) *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY.

Lauzadyte-Tutliene, A. et al. (2018) *Welfare state in central and Eastern Europe. Economics & Sociology*. 11 (1), 100–123. Saatavilla: <http://search.proquest.com/docview/2028904109/> [Luettu 5.4.2020]

Lee Abbott, M. & Mckinney, J. (2013) ‘Content Analysis’, in *Understanding and Applying Research Design*. Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, Inc. pp. 316–325.

Leavy, P. & Prior, L. (2014) ‘Content Analysis’, in *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. [Online]. Oxford University Press. Saatavilla: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199811755.013.008> [Luettu 5.6.2020]

Long, L et al (2016). *Credible Negotiation Leadership: Using Principled Negotiation to Improve International Negotiation*. Teoksessa Normore, A., Long, L. and Javidi, M.,

n.d. *Handbook Of Research On Effective Communication, Leadership, And Conflict Resolution*, 430-455.

Mitchell, K. (2017) Metrics millennium: *Social impact investment and the measurement of value*. *Comp Eur Polit.* 15 (5), 751–770. Saatavilla: https://search-proquest-com.ezproxy.utu.fi/docview/1946302364?rfr_id=info%3Axri%2Fsid%3Aprim0 [Luettu 5.5.2020]

Murtin, F. et al. (2015) *Inclusive Growth: The OECD Measurement Framework*. [Online]

Nolan, B. (2013) *What use is ‘social investment’?* *Journal of European Social Policy*. [Online] 23 (5), 459–468. Saatavilla: <http://search.proquest.com/docview/1470880598/> [Luettu 5.3.2019]

Nussbaum, M (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press.

OECD. (1994). *The OECD jobs stud : facts, analysis, strategies*. Paris: OECD

Palier, B. et al. (2012) *Towards a social investment welfare state? : ideas, policies and challenges* . Bristol: Policy.

Palola, E. (2014). *Euroopan unionin sosiaalipolitiikka*. Talous ja yhteiskunta 2/2014. Saatavilla: <<http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty22014/pdf/ty22014Palola.pdf>> [Luettu 4.5.2020]

Pohjola, A. (2014). *Sosiaalisesti kestävä kehitys ja talous*, Teoksessa Särkelä, R. et al. (2014) *Hyvinvointitalous*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, 98-106.

Puhakka, A (2017). *Investoimalla hyvinvointia – Hyvinvointitaloutta rakentamassa*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry. Saatavilla: <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/12/investoimalla-hyvinvointia-hyvinvointitaloutta-rakentamassa.pdf> [Luettu 13.3.2020]

Roberts, P. (2013) Nussbaum's political liberalism: justice and the capability threshold. *International Journal of Social Economics*. [Online] 40 (7), 613–623.

Schiek, D. (2017) *Towards More Resilience for a Social EU – the Constitutionally Conditioned Internal Market*. 13 (4), 611–64. Saatavilla: https://search-proquest-com.ezproxy.utu.fi/docview/1971755040?rft_id=info%3Axri%2Fsid%3Aprimo [Luettu 8.2.2020]

Steil, B. (2014) *The battle of Bretton Wood: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the making of a new world order*. Princeton: Princeton University Press.

Streeck, W. (1995). *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?* *European Law Journal*. 1 (1), 31–59. Saatavilla: https://heinonline-org.ezproxy.utu.fi/HOL/Page?lname=&public=false&collection=journals&handle=hein.journals/eurlj1&men_hide=false&men_tab=toc&kind=&page=31 [Luettu 19.2.2020]

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Van Der Veen, R. & van Der Brug, W. (2013). *Three Worlds of Social Insurance: On the Validity of Esping-Andersen's Welfare Regime Dimensions*. *British Journal of Political Science*. 43 (2), 323–343. Saatavilla <http://search.proquest.com/docview/1326735623/>. [Luettu 8.3.2020]

Van Kersbergen, K. & Hemerijck, A. (2012) Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State. *Journal Of Social Policy*. [Online] 41475–492. Saatavilla: <https://search-proquest-com.ezproxy.utu.fi/docview/1938512218?OpenUrlRefId=info:xri/sid:primo&accountid=14774> [Luettu 13.5.2020]

Verdun, A & Zeitlin, J (2018) *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, Journal of European Public Policy, 25:2, 137-148.

Voegtlin, C. & Scherer, A. (2017) *Responsible Innovation and the Innovation of Responsibility: Governing Sustainable Development in a Globalized World*. Journal of Business Ethics. 143 (2), 227–243. Saatavilla: <http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.utu.fi/ehost/detail/detail?vid=0&sid=885bac93-5d19-4b51-b1fe-a649df4b7344%40sessionmgr4008&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtOGl2ZQ%3d%3d#AN=123577489&db=bth> [Luettu 20.5.2020]

Väänänen, N. (2017) *EU ja sosiaalipolitiikka – käynnissä monia rinnakkaisia prosesseja*. Janus. 25 (4), [online]. Saatavilla: <http://search.proquest.com/docview/1987707787/> [Luettu 3.2.2020]

Wanzenböck, I. & Frenken, K. (2020) *The subsidiarity principle in innovation policy for societal challenges*. Global Transitions. 251–59. Saatavilla: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2589791820300050?via%3Dihub> [Luettu 5.6.2020]

Waris, H (1973). *Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka*. Helsinki: WSOY.

Zeitlin, J & Vanhercke, B. (2018). *Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*, Journal of European Public Policy, 25:2, 149-174. Saatavilla: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2017.1363269> [Luettu 12.2.2020]

OSIO 1: EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja nykytila: käsitteet ja ajankohtaiset teemat

1. Mikä on oma näkökulmasi asiantuntijana Euroopan unionin sosiaalipolitiikkaan tai EU:n sosiaaliseen ulottuvuuteen kuuluviin asioihin; mitkä teemat tulevat työssäsi eniten esille?
2. EU:n sosiaalipolitiikka näyttäytyy monien eri prosessien ja säädösten yhteistoimintana, jossa käsitteet ovat hyvin päällekkäisiä. Miten ymmärrät ja erotat toisistaan käsitteet kuten esimerkiksi sosiaalinen kestävä kehitys ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus, sosiaalinen ulottuvuus, sosiaalinen hyvinvointi ja sosiaalinen suojelu? Mitkä ovat keskeisimpiä käsitteitä EU:n sosiaalisesta ulottuvuudesta puhuttaessa?
3. Sosiaalinen hyvinvointi voidaan määritellä kuuluvuuden tunteena ja sosiaalisena osallisuutena yhteiskunnassa. Se tarkoittaa yhteiskunnan toimintoihin osallistumista sekä sellaisten resurssien omaamista, että henkilö jaksaa ja pystyy toimimaan yhteiskunnassa tasavertaisena jäsenenä. Millaisia keinoja EU:lla on implementoida sosiaalipoliittisia tavoitteita, joilla EU tukee kansalaistensa sosiaalista hyvinvointia ja jäsenvaltioidensa sosiaalisesti kestäväää kehitystä?
4. Tarkenna: mitkä toimeilimet, EU-tason prosessit, sopimukset ja säännökset ovat keskeisimpiä ja tärkeimpiä sosiaalipoliittisten tavoitteiden implementoinnin, koordinaation tai sosiaalipoliittisen ohjauksen kannalta?
5. Millaista kehitystä EU:n sosiaalisen ulottuvuuden toimikentällä on tapahtunut esimerkiksi viimeisten 5-10 vuoden aikana? (erityisesti esim. oman asiantuntijuusalueesi parissa)
6. Miten EU:n sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumista voi mitata / mitataan jäsenvaltioissa?

OSIO 2: EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tulevaisuus

7. Sosiaalipolitiikka kuuluu EU-tasolla läheisyysperiaatteen piiriin, eli sosiaalipoliittiset asiat tulisi lähtökohtaisesti säätää ja käsitellä jäsenmaissa. Tulisiko EU:n eri sosiaalipolitiikan parissa toimivia tahoja, prosesseja tai säädöksiä mielestäsi vahvistaa? Miten?
8. Tarkenna: nimeä esimerkkejä siitä, miten sosiaalisen ulottuvuuden sisällä tapahtuvaa yhteistyötä voisi lisätä, miten uusia tavoitteita tai käytänteitä voisi luoda?
9. EU on rakentunut (ja monesti mielletään) pääsääntöisesti talousunioniksi ja talouspolitiikalla sekä sen ohjauksella onkin vahva asema EU:ssa. Millaisena näet

sosiaali- ja talouspolitiikan suhteen? Pitäisikö tätä suhdetta muuttaa? Jos kyllä, niin miten?

10. Miten eri politiikkasektorien välinen yhteistyö voi vahvistaa sosiaalista hyvinvointia? Millaisien toimien kautta tämä erityisesti voisi näkyä?

OSIO 3: Sosiaaliset investoinnit ja sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistaminen EU-tason prosesseissa

11. Mitä ymmärrät käsitteellä sosiaaliset investoinnit?
12. Miten sosiaalisten investointien tai investoinnit hyvinvointiin näkyvät työssäsi EU:n sosiaalipolitiikan parissa?
13. Miten sosiaalista hyvinvointia vahvistavia tavoitteita voisi viedä vahvemmin EU:n agendalle?
14. Näetkö sosiaalisten investointien näkökulman (esim. hyvinvointitalous tematiikka) ja perinteisesti ymmärretyn talouspainotteisen neoliberaalin järjestelmän välissä jännitteen EU:n sosiaalipolitiikassa? Millainen se on?
15. Millaisia esteitä sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisella EU-tasolla mahdollisesti on? Millaisen kehityksen näet realistisena?
16. Millaisia konkreettisia ehdotuksia sinulla EU:n sosiaalipolitiikan tavoitteiden implementoinnin sujuvoittamiseksi ja kehittämiseksi?
17. Vapaa sana: Muuta, mitä tulee mieleen EU:n sosiaalisesta ulottuvuudesta oman asiantuntijuusalueesi parissa?